

**LEGISLASI PENATAAN RUANG**  
**Studi Tentang Pergeseran Kebijakan Hukum**  
**Tata Ruang Dalam Regulasi Daerah Di Kota Semarang**

**DISERTASI**



**Diajukan untuk memenuhi syarat memperoleh**  
**Gelar Doktor Dalam Ilmu Hukum**

**OLEH :**  
**EDY LISDIYONO**  
**NIM. B.5A001006**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM**  
**UNIVERSITAS DIPONEGORO**  
**SEMARANG**

**2008**  
**LEMBAR PENGESAHAN**  
  
**LEGISLASI PENATAAN RUANG**  
**Studi Tentang Pergeseran Kebijakan Hukum**  
**Tata Ruang Dalam Regulasi Daerah Di Kota Semarang**

Oleh :  
**EDY LISDIYONO**  
**NIM. B.5A001006**

Semarang, ..... Februari 2008  
Telah Disetujui untuk Diajukan  
pada Ujian Promosi Doktor

Promotor I,

Promotor II,

( **Prof. Dr. Esmi Warassih, SH.,MS** )

(**Prof. Sudharto P. Hadi, MES.,PhD**)

Mengetahui :  
Ketua Program Doktor Ilmu Hukum,

**Prof. Dr. Hj. Moempoeni Moelatingsih, SH**  
NIP. 130.324.140

## **KATA PENGANTAR**

BISMILLAHHIR RAHMANNIR ROHIM

Puji Syukur Kehadiran Allah S.W.T, akhirnya Disertasi ini dapat terselesaikan, walaupun ada hambatan maupun rintangan. Tanpa berkah dan rahmat-Nya, penulis yakin bahwa Disertasi ini tidak akan selesai sebagaimana yang diharapkan.

Penulisan ini dilakukan dalam rangka memenuhi persyaratan akademik untuk mencapai gelar Doktor Ilmu Hukum di Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang. Disertasi ini merupakan hasil studi ilmiah di bidang legislasi Penataan ruang, sebuah studi tentang Pergeseran Kebijakan Hukum Tata Ruang Dalam regulasi daerah di Kota Semarang. Karya disertasi yang dihasilkan ini tidak terlepas dari dukungan berbagai pihak. Oleh karena itulah pada kesempatan yang berbahagia ini saya menyampaikan rasa terima kasih yang setulusnya kepada :

- a. Yang sangat terpelajar Bapak Prof. Dr. dr. Susilo Wibowo, MS,.Med., Sp.And. selaku Rektor Universitas Diponegoro Rektor Universitas Diponegoro Semarang yang telah memberikan kesempatan yang sangat berharga bagi penulis untuk mengikuti Program Doktor dalam bidang Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro Semarang ;
- b. Yang sangat terpelajar Bapak Prof. Drs.Y. Warella, MPA., Ph.D sebagai Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang atas berbagai kemudahan yang penulis dapatkan selama menjadi mahasiswa Program Doktor dalam bidang Ilmu Hukum UNDIP;

- c. Yang sangat terpelajar Bapak Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, SH, sebagai Begawan Ilmu Hukum Indonesia sekaligus Ketua Program Doktor Ilmu Hukum pada waktu itu penulis masuk sebagai peserta Program Doktor yang selalu memberikan pencerahan Ilmu Hukum ;
- d. Yang sangat terpelajar Almarhum Bapak Prof. Dr. I.S. Susanto, S.H., yang telah memberikan kesempatan dan motivasi yang sangat berarti bagi penulis selama mengikuti Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP. Kiranya amal kebaikan beliau diterima Allah SWT, dan senantiasa diberikan tempat di sisi-NYA ;
- e. Yang sangat terpelajar Ibu Prof. Dr. Moempoeni Moelatingsih M., S.H. sebagai Ketua Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP yang berkali-kali memberikan motivasi agar segera menyelesaikan Disertasi ini;
- f. Yang sangat terpelajar Ibu Prof. Dr. Esmi Warassih, S.H.,M.S. sebagai Promotor I ( Pertama ) yang sangat sabar, tulus, dan bijak dalam membimbing penulis selama pembuatan Disertasi ini;
- g. Yang sangat terpelajar Bapak Prof. Sudharto P. Hadi., MES., Ph.D sebagai Promotor II ( Kedua ) yang sangat bijak, sabar, tulus, dan korektif dalam membimbing penulis selama pembuatan Disertasi ini ;
- h. Yang sangat terpelajar Bapak dan Ibu Dosen Program Doktor Ilmu Hukum Prof. Dr. Muladi, SH, Prof. Dr. Barda Nawawi Arif, SH, Prof. Sutandyo Wignjosoebroto, MPA, Prof. Dr. Sri Rejeki Hartono, SH, Prof. Dr. Miyasto, MS, Prof. Liek Wilardjo, Ph.D yang telah banyak memberikan pencerahan dan membuka cakrawala berpikir selama dalam perkuliahan sehingga suasana perkuliahan sangat berarti.

- i. Yang Sangat terpelajar Bapak Prof. M. Daud Silalahi, SH, sebagai Penguji Eksternal dari Universitas Padjajaran Bandung yang telah memberikan masukan, kritik dan saran pada saat ujian tertutup.
- j. Bapak Dr. Arief Hidayat, SH.,MS selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro dan sekaligus sebagai Tim Penilai Kelayakan, Penguji Ujian Tertutup maupun terbuka yang telah memberikan masukan, koreksi dalam Disertasi ini ;
- k. Yang sangat terpelajar Bapak Prof. Dr. FX. Adji Samekto, S.H.,M.H., sebagai Sekretaris Program Doktor Ilmu Hukum dan sekaligus memberikan berbagai, koreksi, masukan, pada saat seminar hasil demi kesempurnaan Disertasi ini ;
- l. Ibu Dr. Nanik Trihastuti, S.H.,M.Hum, sebagai Sekretaris Program Doktor Ilmu Hukum yang selalu memberikan dorongan sekaligus pemicu yang secara tidak sengaja ketemu dalam perjalanan di pesawat dan taksi menuju ke Jakarta, sehingga dalam perjalanan mengingatkan untuk segera menyelesaikan Disertasi ini ;
- m. Ibu Erlyn Indriyati, SH.,MA.Ph.D, Dr. Bernard L. Tanya, SH, MH yang dalam diskusi telah memberikan pemahaman, masukan saat penulis mengawali pembuatan Disertasi ini;
- n. Ketua Yayasan Pembina Pendidikan 17 Agustus 1945 Semarang beserta Rektor Universitas 17 Agustus 1945 Semarang Bapak Wijaya), SH.,MH ( sebelumnya Dekan Fakultas Hukum ), Mantan Rektor Bapak Drs. ST. Sukirno.,MS yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro Semarang ;

- o. Ketua Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Universitas 17 Agustus 1945 Semarang Ibu Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono, SH yang telah memberikan rekomendasi kepada penulis saat mendaftar sebagai Calon Mahasiswa Program Doktor Universitas Diponegoro Semarang ;
- p. Para Guru Besar Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Semarang Ibu Prof. Dr. Sarsintorini Putra, SH.,MH, Ibu Prof. Dr. Liliana Tedjosaputro, SH.,MH.,MM, kedua Guru besar ini yang sebagai motor ( Srikandi ) di Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Semarang ;
- q. Mantan Dekan Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Bapak Martopo Marnadi, SH.,MS yang telah memberikan ijin pada waktu awal pendaftaran Ujian masuk Program Doktor ;
- r. Teman- teman Dekan di lingkungan Universitas 17 Agustus 1945 Semarang Dra. Giyah Yuliari.,MM ( Dekan Fak. Ekonomi ); Drs. Suparno., MS ( Dekan Fak. Isif ) ; Ir. Rudjito., MT ( Dekan Fak. Teknik ) ; Drs. Yusak L. Diono., MPd ( Dekan Fak. Bahasa dan Budaya)
- s. Semua teman-teman Dosen dan Karyawan Fakultas Hukum UNTAG Semarang yang tidak dapat saya sebutkan satu-persatu yang selalu memberikan motivasi, dorongan agar segera menyelesaikan Disertasi ini;
- t. Semua mahasiswa di fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Semarang.
- u. Kawan-kawan Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, Dr. Joni Emerzon, SH.,MHum, Firman Muntaqo, SH.,MHum, Ridwan, SH.,MH ( ketiganya dari UNSRI Palembang ), Dr. Karolus Kopong Medan,

SH.,MHum ( UNDANA Kupang ), Dr. Ibnu Artadi, SH.,MHum, ( UNSWAGATI Cirebon ), Dr. Mella Isferina, SH.,MHum ( UNISBA Bandung ), Dr. Kushandayani.,MA ( UNDIP ), Dr.M. Iqbal Wibisono, SH.,MHum ( sekarang sebagai Komisi E DPRD Prop. Jateng ) yang selalu mengingatkan penulis untuk menyelesaikan Disertasi ini ;

- v. Teman-teman di Bagian Administrasi Program Doktor Ilmu Hukum: Mbak Alvi, Mbak Diyah, Mbak Nugraheni, Pak Yuli, Mas Mintarno, Mas Delta, Pak Jum, dkk., terima kasih atas segala bantuan dalam melayani semua keperluan administrasi selama penulis menjalani pendidikan pada Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP;
- w. Semua pihak yang telah memberikan data dan informasi dalam penyusunan Disertasi ini, terutama kepada M. FARCHAN, S.T, M.T. sebagai Kepala BAPPEDA Kota Semarang, Dinas Kimtaru, dan warga masyarakat yang telah memberikan informasi selama penelitian untuk penulisan Disertasi ini;
- x. Yang lebih khusus lagi penulis banggakan, dan selalu hormat Ayahanda ( Alm ). Mashadi Ibunda Suwarti yang begitu besar jasa beliau selama dalam menghantar penulis untuk melanjutkan studi pada Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro Semarang, yang telah dengan susah payah membesarkan, mendidik dan menyekolahkan anak-anaknya yang berjumlah 6 ( enam ) dari kecil hingga sekarang yang semuanya telah menjadi Sarjana, Sayang Ayahnda tidak bisa mendampingi semoga Alloh S.W.T memberikan tempat yang layak di-sisiNYA ;
- y. Ayahnda ( Alm ) Spenner Kansil, Ibunda Tukiye ( bapak Ibu Mertua ) yang begitu besar jasa beliau selama dalam menghantar penulis untuk

melanjutkan studi pada Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro Semarang, Sayang Ayahnda ( Alm. Spenner Kansil ) tidak bisa mendampingi semoga Alloh S.W.T memberikan tempat yang layak di-sisiNYA

- z. Khususnya Istriku Sri Erni Wulandari, S.H, yang setia mendampingi, tulus, begitu besar perhatian pada suami yang tidak henti-hentinya memberikan dorongan do'a dan pengorbanan yang tulus- ikhlas, saat sedang menghadapi kesulitan dalam menempuh studi Program Doktor, demikian pula, anak-anakku Narariya Dita Handani, Nindya Dhaneswara, Kenzie Maheswara yang begitu besar peran mereka, sebagai inspirasi, penyemangat agar ayahnya cepat menyelesaikan studinya.
- aa. Kakak-kakakku Melianus Liunesi, S.Th, M.Th, dan Dra. Sri Erni Sulistyaningsih yang telah memberikan semangat serta do,a nya untuk menyelesaikan studi ;
- bb. Adik-adikku Aris Kustanto dan istrinya, S.H, Bin Harnoko, S.H, dan istrinya, Suwandoyo, S.H, dan istrinya; Rusdiyono, S.H, Prih Susilo Harini, S.E, Gatot Heri Suyanto, SH, Ir. L. Pasca Yunico dan Ir. Tri Eka Aviyanti I, yang telah memberikan do,a dan dorongan semangat kepada kakaknya untuk menyelesaikan studi di Program Doktor UNDIP ;
- cc. Semua pihak yang tidak bisa disebutkan satu-persatu, yang secara langsung maupun tidak langsung memberikan dukungan kepada penulis selama mengikuti pendidikan pada Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP. Semoga Allah SWT memberikan limpahan rahmat dan inayahnya, amin.



Semarang, Pebruari 2008

P e n u l i s

# DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PENGESAHAN.....	ii
SURAT PERNYATAAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR TABEL.....	xiv
DAFTAR BAGAN.....	xv
DAFTAR GAMBAR/FOTO.....	xvi
ABSTRAK Dalam Bahasa Indonesia dan Inggris .....	xvii
RINGKASAN Dalam Bahasa Indonesia dan Inggris .....	ixx
 <b>I. PENDAHULUAN .....</b>	 <b>1</b>
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Fokus Studi dan Rumusan Masalah .....	21
1.3 Tujuan dan kontribusi Studi.....	22
1.4 Kerangka Pemikiran.....	23
1.5 Orisinalitas Studi.....	30
1.6 Proses Penelitian.....	36
1.6.1 Paradigma Studi dan Kategorisasi Teori.....	38
1.6.2 Metode Penelitian.....	50
1.6.2.1 Variabel Penelitian.....	50
1.6.2.2 Tipe dan jenis penelitian.....	54
1.6.2.3 Teknik Penentuan Lokasi Penelitian.....	55
1.6.2.4 Sumber data & teknik pengumpulan Data....	56
1.6.2.5 Teknik Pengolahan dan Analisis Data.....	57
1.7 Sistematika Penulisan dan Pertanggung-jawaban Disertasi.....	62
 <b>II. PEMIKIRAN TEORETIK PERUBAHAN HUKUM</b>	
<b>DALAM KEBIJAKAN LEGISLATIF.....</b>	<b>66</b>
2.1 Kebijakan Yang Bersifat Menetapkan atau Mengatur .....	68
2.2 Peranan Hukum dalam Perubahan Sosial.....	
2.1.1 Hukum sebagai Legitimasi Perubahan Sosial.....	67
2.1.2 Hukum sebagai Sarana Perubahan Masyarakat.....	
2.3 Aspek-aspek Pengubah Hukum.....	86
2.2.1 Aspek Globalisasi dalam Perubahan Hukum.....	90
2.2.2 Aspek Sosial Budaya dalam Perubahan Hukum.....	98

2.2.3	Aspek Politik dalam Perubahan Hukum.....	110
2.2.4	Aspek Ekonomi dalam Perubahan Hukum.....	112
2.2.5	Aspek Iptek dalam Perubahan Hukum.....	116
2.3	Etika Pembuatan dan Perubahan Hukum.....	116
2.4	Kekuatan Non-hukum dalam Proses Pembuatan Hukum.....	109
2.4.1	Interaksi dalam Proses Pembuatan hingga Penerapan.....	110
2.4.2	Bekerjanya Kekuatan Sosial dalam Hukum.....	120
2.4.3	Bekerjanya Hukum dalam Kerangka Sistemik.....	123
2.5	Prinsip Dasar dan Mekanisme Pembuatan Hukum.....	128
2.5.1	Prinsip Dasar pembuatan Hukum.....	128
2.5.2	Perencanaan Pembuatan Hukum.....	131
2.5.3	Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Hukum.....	137
2.5.3.1	Terminologi Partisipasi Masyarakat.....	139
2.5.3.2	Proses Pembuatan Hukum Partisipatif.....	142
2.6	Logika Legislasi dalam Hukum Modern.....	145
2.6.1	Logika Legislasi.....	145
2.6.2	Legislasi Hukum Modern.....	148
2.7	Pembuatan & Perubahan Hukum dalam Perspektif Fenomenologis.....	155
2.7.1	Fenomena Pembuatan dan Perubahan Hukum.....	155
2.7.2	Dampak Pembuatan Hukum.....	164
2.7.3	Dampak Pergeseran Kebijakan Hukum.....	170
<b>III.</b>	<b>PERENCANAAN KAWASAN PERKOTAAN DAN DINAMIKA RUANG KOTA SEMARANG.....</b>	<b>178</b>
3.1	Deskripsi umum Perencanaan Perkotaan.....	179
3.1.1	Pengelolaan Kota Berwawasan Lingkungan.....	181
3.1.2	Pemanfaatan Ruang perkotaan.....	188
3.1.3	Permukiman Perkotaan.....	191
3.1.4	Pusat Industri dan Perekonomian.....	195
3.1.5	Lokasi Dalam Pemanfaatan Ruang	203
3.2	Dinamika Ruang Kota Semarang.....	207
3.2.1	Sekilas Sejarah Kota Semarang.....	210
3.2.2	Topografi Kota Semarang .....	214
3.2.2	Dinamika Sosial Budaya Kota Semarang.....	217
3.2.2.1	Struktur Sosial Budaya Masyarakat Jawa.....	218
3.2.2.2	Dinamika Kehidupan Masyarakat Semarang..	223
3.2.3	Masalah Kependudukan & Lokasi Huniannya.....	230
3.2.4	Karakteristik Ruang Kota Semarang .....	234
3.2.4.1	Ruang Kota Semarang Bawah.....	234
3.2.4.2	Ruang Kota Semarang Atas.....	226

<b>IV.</b>	<b>PEMETAAN UNDANG-UNDANG PENATAAN RUANG NASIONAL DALAM REGULASI DAERAH.....</b>	<b>240</b>
4.1	Substansi Undang-Undang Penataan Ruang Nasional.....	240
4.1.1	Prinsip Dasar & Tujuan Penataan Ruang.....	255
4.1.2	Perencanaan Tata Ruang Nasional.....	258
4.1.2.1	Penataan Ruang Wilayah Menurut Fungsi Utama Kawasan.....	260
4.1.2.2	Penataan Ruang Wilayah Menurut Aspek Administrasi .....	270
4.1.2.3	Penataan Ruang Wilayah Menurut Fungsi Kawasan & Aspek Kegiatan.....	275
4.1.3	Pemanfaatan & Pengendalian Pemanfaatan Ruang.....	278
4.1.3.1	Pemanfaatan Kawasan Lindung.....	279
4.1.3.2	Pemanfaatan Kawasan Budi Daya.....	283
4.1.3.3	Pemanfaatan Kawasan Tertentu.....	278
4.1.3.4	Pengendalian Pemanfaatan Ruang Wilayah ...	291
4.2	Substansi Kebijakan Penataan Ruang Nasional lainnya.....	297
4.3	Substansi kebijakan Tata Ruang Kota Semarang.....	301
4.3.1	Kebijakan Penataan Ruang Masa Kolonial.....	309
4.3.2	Kebijakan Penataan Ruang Awal kemerdekaan RI.....	295
4.3.3	Kebijakan Penataan Ruang Setelah Berlakunya UU No. 24/1992 yang Telah dirubah dengan UU.No.26/ 2007 ...	312
<b>V.</b>	<b>ANALISIS PERGESERAN DAN REKONSTRUKSI KEBIJAKAN HUKUM TATA RUANG IDEAL .....</b>	<b>324</b>
5.1	Analisis Pergeseran Kebijakan Tata Ruang .....	325
5.1.1	Pergeseran Kebijakan pada Tataran Filosofi.....	328
5.1.2	Pergeseran Kebijakan pada Tataran Norma.....	342
5.1.2.1	Analisis Pergeseran Internal Tata Ruang Kota Semarang .....	342
5.1.2.2	Analisis Pergeseran Eksternal Tata Ruang Kota Semarang .....	351
5.1.3	Pergeseran Kebijakan Pada Tataran Implementasi.....	383
5.2	Dasar Pertimbangan Pergeseran Kebijakan Tata Ruang .....	383
5.3	Dampak Pergeseran Kebijakan Tata Ruang .....	391
5.3.1	Dampak Terhadap Keteraturan dan Keindahan Kota.....	391
5.3.2	Dampak Kerusakan Lingkungan .....	394
5.3.3	Dampak Terhadap Konflik Pertanahan .....	460
5.4	Rekonstruksi Kebijakan Tata Ruang Ideal : Menuju Kebijakan Hukum Partisipatoris Responsif dan Humanis.....	402
5.4.1	Komponen Penentu Kebijakan Tata Ruang Ideal.....	402
5.4.1.1	Prinsip Relasional Kolektivitas .....	403

5.4.1.2	Prinsip Partosipatoris Responsif .....	406
5.4.1.3	Prinsip Moralitas .....	409
5.4.2	Rekonstruksi Kebijakan Hukum Tata Ruang Ideal .....	410
<b>VI.</b>	<b>PENUTUP.....</b>	417
6.1	Simpulan Penelitian .....	417
6.2	Implikasi .....	422
6.2.1.	Implikasi Teoritis.....	422
6.1.2.	Implikasi Praktis.....	423

6.2	Implikasi .....	406
6.2.1	Implikasi Teoritis .....	406
6.2.2	Implikasi Praktis .....	407
	DAFTAR PUSTAKA .....	409
	DAFTAR INDEXS .....	430

## DAFTAR TABEL

	<b>Halaman</b>
1. Struktur sosial budaya Jawa Menurut Clifford Geertz.....	222
2. Data penduduk Kota Semarang menurut Kecamatan dan Suku Bangsa, 2004.....	232
3. Perkembangan substansi kebijakan tata ruang Kota Semarang.....	316
4. Jenis dan kriteria kawasan lindung dalam kerang kebijakan penataan ruang nasional.....	357
5. Jenis dan kriteria kawasan budi daya dalam kerang kebijakan penataan ruang nasional.....	359
6. Identifikasi bidang konsentrasi kawasan menurut wilayah kota dalam kebijakan penataan Kota Semarang 1995-2000.....	363

## DAFTAR BAGAN

	<b>Halaman</b>
1. Skema tentang perlunya tata ruang kota.....	17
2. Alur pikir studi pergeseran kebijakaan tata ruang dalam perspektif paradigma terpadu.....	37
3. Kerangka hubungan antar komponen penelitian.....	52
4. Model analisis interaktif menurut Miles & Haberman.....	61
5. Proses pelebagaan nilai-nilai baru melalui hukum.....	77
6. Bekerjanya kekuatan sosial & personal dalam proses pembuatan dan birokrasi penegakan hukum menurut Robert B. Seindman....	121
7. Analisis Komponen Pergeseran Kebijakan Penataan Ruang.....	327
8. Pola Rekonstruksi kebijakan Penataan Ruang Nasional dan Daerah.....	411

## DAFTAR GAMBAR/FOTO

		<b>Halaman</b>
1.	Kondisi Kota Semarang Bawah saat ini dilihat dari Bukit Gombel.....	217
2.	Peta visualisasi penataan ruang wilayah nasional Indonesia.....	242
3.	Kawasan Buffer Zone milik pemerintah kota yang sudah dibeli oleh pihak pengusaha .....	369
4.	Kampus Universitas Negeri Semarang (UNES) di Perbukitan Gunungpati.....	374
5.	Kawasan permukiman Bukit Semarang Baru (BSB) di Perbukitan Mijen.....	374-375
6.	Sebagian kompleks permukiman penduduk di perbukitan Banyumanik .....	395
7.	Sebagian kawasan Pantai utara direklamasi Semarang sebagai kompleks pengembangan wisata dan rekreasi.....	395
8.	Sebagian aktivitas reklamasi Pantai Marina untuk pengembangan kawasan wisata dan rekreasi.....	395
9.	Perbukitan Daerah Mijen yang Sebagian telah dibabat hutan karetnya .....	379
10.	Pembangunan Hotel Ibis dan Gumaya yang menutu Akses Warga di sekitarnya .....	381
11.	Daerah Makamdowo Kel. Lemponsari Kec. Gajahmungkur Yang terkena longsor dan Lahan ini akan dibangun Apartemen mewah .....	387
12.	Warga Sulanji Atas, Ngaliyan Sedang Protes dengan pihak Pengembang PT. IPU yang telah membangun kawasan Industri.....	397
13.	Perluasan Kawasan Industri Daerah Kec. Tugu Semarang yang kurang mempedulikan nasib warga .....	398
14.	Perbukitan Ngaliyan diratakan demi perluasan kawasan industri Candi Semarang.....	398
15.	Sebagian aktivitas penggusuran bukit Ngaliyan untuk pengembangan permukiman penduduk.....	399
16.	Hutan Karet di wilayah Mijen yang sebagian sudah dibabat untuk pengembangan kawasan permukiman penduduk.....	400



## ABSTRAK

Ada kecenderungan yang kuat bahwa legislasi penataan ruang yang dikeluarkan secara nasional tidak diterapkan dan diikuti secara utuh, tetapi terus mengalami pergeseran dalam regulasi tata ruang di daerah, baik pada tataran filosofi, norma, dan implementasinya. Penelitian ini dimaksudkan untuk memahami dan menjelaskan dasar pertimbangan terjadinya pergeseran kebijakan hukum tata ruang beserta dampak yang ditimbulkan. Penelitian ini juga merekonstruksi kebijakan hukum tata ruang yang ideal.

Penelitian ini termasuk penelitian kualitatif, dengan metode pendekatan Socio Legal. Informan dan responden dipilih dengan teknik purposive sampling, validasi data menggunakan triangulasi. Penelitian ini menggunakan paradigma terpadu yang diamati dalam empat tingkatan realitas sosial, yaitu pada tataran makro-obyektif, makro-subyektif, mikro-obyektif, mikro-subyektif. Dari empat tingkatan realitas sosial dalam pemanfaatan riset menggunakan teori struktural kelas bawah dan atas oleh Marx, teori hukum dan perubahan sosial oleh Dror, teori bekerjanya hukum oleh Seidman, teori cybernetics oleh Talcot Parsons teori budaya organisasi oleh Nigro & Nigro, teori interaksionisme simbolik oleh Mead dan Cooley.

Hasil penelitian menunjukkan, bahwa pergeseran kebijakan hukum tata ruang dalam regulasi daerah (a) lebih merespon untuk kepentingan kekuatan pasar atau pemilik modal; (b) memenuhi tuntutan perkembangan kawasan terbangun. Implikasi dari kebijakan tersebut adalah timbulnya kesemrawutan ruang kota, kerusakan lingkungan yang berakibat bencana alam, konflik-konflik pertanahan yang memperhadapkan masyarakat dengan pemerintah dan pengusaha.

Analisis tersebut menghasilkan rekonstruksi sebuah kebijakan hukum tata ruang yang lebih bersifat **“relasional-kolektif” dan partisipatoris-responsif**. Pola kebijakan tersebut diharapkan adanya kebijakan hukum tata ruang yang lebih baik, tidak mengabaikan keberadaan manusia dalam masyarakat, mendukung ketahanan lingkungan disamping menumbuhkan nilai keberlanjutan penataan lingkungan perkotaan.

**Kata-kata Kunci :** Legislasi Penataan Ruang, Pergeseran Kebijakan hukum tata ruang, Rekonstruksi Kebijakan hukum tata ruang.

## ABSTRACT

There is a strong tendency that the legislation of spacial planning issued at national level was not fully been applied and followed at lower level government, instead it keeps shifting in the regulation of spacial planning, both at the level of philosophy, norm, and its implementation. This research is intended to understand and explain the basis consideration causing the shifting of the policy on spacial planning regulation and in its impact occurred. This resarch also proposes to reconstruct the ideal policy of spacial planning.

The type of research is a qualitative one, using the socio-legal approach. Informan and respondents were selected through purposive sampling, and the data validity using triangulation. This research employs an integrated paradigma being observed in four levels of the social realities, namely on the level macro-objective, macro-subjective, micro-subjective, micro-objective. From the four levels of social realities in the research uses the lower and upper structural class theory of Marx, the theory of law and social change of Dror, the theory of operating law of Seidman, cybernetics theory of Talcot Parson, organisation theory of Nigro and Nigro, the theory of symbolic interactionsm of Mead and Cooly.

The research found that the shifting of the policy of spacial planning regulation at local regulation are dedicated to (a) response to the interest of market/ capital interest ; (b) fulfill the demand of the constructed developing areas. The impacts of this policy include environment degradation causing natural disaster, land disputes that confront the community and the privat sector.

The reconstruction of spacial planning requires “collective relational“ and responsive participation. The reconstruction is expected to create a better spacial planning law policy, not neglecting the people existence in the society, supporting, the environmental carrying capacity while encouraging the grow of the sustainable values on the urban environmental management.

**Kay words** : Spacial planning legislation, the shifting of spacial planing law policy and implementation, reconstruction of spacial planning law policy.

## **RINGKASAN**

Perkembangan penduduk dan pertumbuhan dunia usaha selalu berkaitan erat dengan ketersediaan lahan atau ruang, maka masalah penataan ruang menjadi sangat penting untuk dioptimalkan pemanfaatannya, secara baik, efisien dan berdaya guna bagi masyarakat dan dunia usaha. Penataan ruang dimaksudkan pula untuk memberikan gambaran kepada para penggunanya tentang spesifikasi pemanfaatan ruang, sekaligus akan menjadi pedoman dalam merencanakan kegiatan-kegiatan yang relevan dan berdaya guna. Dalam konteks yang demikian itu penataan ruang dalam sistem alokasi ruang pada dasarnya dimaksudkan untuk mengalokasikan letak, luas, dan atribut lain misalnya jenis dan intensitas kegiatan dari ruang tersebut agar dapat dimanfaatkan semaksimal mungkin tanpa harus mengorbankan kelestarian dan merusak lingkungan.

Permasalahan dalam penelitian ini adalah (a) Mengapa legislasi penataan ruang yang diatur secara nasional dalam peraturan perundang-undangan cenderung bergeser dalam penjabaran kebijakan hukum di tingkat daerah (b) Bagaimana dampak pergeseran kebijakan hukum tata ruang terhadap nilai-nilai sosial dalam hubungan dengan penggunaan ruang di masyarakat (c) Bagaimana merekonstruksi kebijakan hukum tata ruang yang ideal bagi Kota Semarang ke depan?

Penelitian ini bertujuan (a) Menemukan dan menjelaskan faktor-faktor yang menentukan terjadinya pergeseran Undang-undang Penataan Ruang Nasional ketika dijabarkan dalam kebijakan hukum daerah (b) menganalisis dampak pergeseran tersebut terhadap kerusakan lingkungan (c) mengajukan

model rekonstruksi kebijakan hukum tata ruang yang ideal bagi Kota Semarang ke depan.

Dari hasil temuan penelitian ini bahwa kecenderungan pergeseran kebijakan tata ruang di tingkat daerah di Kota Semarang bukan semata-mata untuk merespon perkembangan penduduk tetapi lebih merespon untuk kepentingan kekuatan pasar (pemilik modal), kekuatan politik dan faktor kepentingan. Terbukti selama kurun waktu hampir 20 (dua puluh tahun) bahwa perubahan tata ruang yang semula jalur hijau yang merupakan daerah larangan untuk tidak digunakan sebagai perumahan, industri maupun bangunan lain setelah terjadi perubahan penggunaan ruang lalu dilakukan perubahan kebijakan penataan ruang selanjutnya disahkan menjadi PERDA. Dengan demikian secara tekstual terjadi pergeseran pada aras filosofis tata ruang dalam regulasi daerah sebagaimana perubahan PERDA No.1 5 Tahun 1981, PERDA no. 2 tahun 1990 dan PERDA No. 1 sampai dengan No. 10 Tahun 1984 tentang RDTRK ( Rencana Detail Tata Ruang Kota ). Padahal dilihat dari kenyataan yang ada bahwa pengesahan perubahan PERDA Tata Ruang Kota Semarang adalah akibat dari lahan yang dilarang menjadi untuk disahkan ( dilegalkan ) dalam suatu PERDA. Selanjutnya pergeseran lain yang dapat disimak dari filosofi perumusan kebijakan hukum yang termuat dalam PERDA sudah mulai mengarah kepada pertimbangan-pertimbangan ekonomi kapitalistik, dimana dalam rumusan itu disebutkan “meningkatkan peranan Kota dalam pelayanan yang lebih luas agar mampu berfungsi sebagai pusat pembangunan dalam sistem pengembangan wilayah. Secara teoritik, pergeseran filosofi kebijakan penataan ruang kota Semarang ke arah peningkatan ekonomi kapitalistik dapat dijelaskan dari teori *cybernetics* sebagaimana dikemukakan oleh *Talcot Parsons*, dimana sub-sistem ekonomi

dengan energi tingginya akan selalu berusaha mengendalikan kebijakan penataan ruang kota Semarang ke-arah pemenuhan kepentingan-kepentingan ekonomi kapitalistik. Posisi sub-sistem ekonomi akan semakin kuat apabila mendapat dukungan yang kuat dari sub-sistem politik. Kemudian dampak dari pergeseran kebijakan penataan ruang Kota Semarang (a) Terjadinya alih fungsi lahan yang terus menerus sehingga penggunaan ruang menjadi tidak sesuai dengan peruntukannya, dan merugikan kepentingan masyarakat dalam melakukan akses dalam bidang sosial, budaya, ekonomi, (b) menimbulkan kerusakan lingkungan ekologis yang sangat merugikan masyarakat Kota Semarang, terutama rob (banjir pasang), banjir dan longsor, kerusakan kawasan lindung, dan lain sebagainya; (c) munculnya konflik-konflik sosial pertanahan yang bersifat struktural antara warga masyarakat dengan pemerintah, termasuk antara masyarakat dengan para pengusaha akibat penggunaan fungsi ruang yang tidak sebagaimana mestinya. Konflik pertanahan tersebut lebih disebabkan oleh adanya upaya “pengambil-alihan” lahan yang selama ini dihuni, diolah, dan dikuasai oleh masyarakat untuk dijadikan sebagai kawasan yang diinginkan oleh pemilik modal, seperti untuk kepentingan industri, permukiman, pariwisata, dan lain sebagainya. Menyadari akan kelemahan kebijakan penataan ruang selama ini yang cenderung mengalami pergeseran yang merugikan masyarakat dan kerusakan lingkungan, maka perlu dikembangkan model pembuatan kebijakan penataan ruang yang bersifat “relasional-kolektif” dan “partisipatoris responsif”. Relasional-kolektif artinya dalam proses pembuatan kebijakan dimaknakan sebagai relasi antar manusia, yang berarti hubungan antara orang-orang atau pihak-pihak yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan ada kompromi dalam keragaman yang akan tercapai keadilan dan kemanfaatan serta akan

meminimalis terjadinya konflik. Prinsip kesamaan berdasarkan kesamaan martabat pribadi setiap orang yang terlibat dalam proses legislasi. Prinsip“ ketidaksamaan sosial dan ekonomis akan mengakibatkan ketimpangan dalam pengambilan kebijakan. Prinsip partisipatoris respons diartikan sebagai keterlibatan masyarakat dalam suatu proses pembangunan yang didorong oleh kesadarannya tentang arti keterlibatannya, namun apabila yang muncul hanya unsur keterlibatan dan tidak didorong oleh faktor penentu dan kesadaran maka hal tersebut tidak termasuk dalam kategori partisipasi melainkan adalah memobilisasi. Sedangkan responsif dimaknakan sebagai prinsip yang memungkinkan sebuah tatatan hukum dapat bertahan dan mampu menangkap tuntutan dan keinginan masyarakat dalam lingkup sebuah kehidupan sosial tertentu

## **S U M M A R Y**

The growth of population and entrepreneurship always deal with the land or space ability, therefore the problem of space structuring becomes crucial to be optimized its benefits well, efficiently and usefully for the community and the entrepreneurship. The space structuring is intended to give a description to its on the space benefit specification, as well as to be the guideline in planning the efficient and relevant activities. In such context the space structuring on space allocation system, principally, is intended to allocate the location, width and other attributes such as the kind and intensity of activities of the space that it can be exploited in a maximal way without sacrificing the conservation and damaging the environment.

The problems on this research are (a) why does space structuring legislation which is regulated nationally in the laws tend to shift in the law policy spelling out on the regional level (b) How does the impact of space structuring law policy shifting towards the social values in relation with the space useage in the community (c) How to reconstruct an ideal space structuring law policy for Semarang municipality in future.

This research aims at (a) finding and elaborating the factors that determine the shifting of the national space structuring legislation when spelling out into the regional law policy (b) analysing the impact of the shifting towards the environment damage (c) proposing the reconstruction model of ideal space structuring law policy for Semarang municipality.

Based on the result this research that the tendency of the space structuring policy on the regional level in Semarang municipality not merely to response the population growth, but mostly to respond for the interest of the market power ( capitalist ), the political power and the change of space structuring which was previously known as greenbelt prohibited to be used / allocated for housing compound, industry as well as other buildings, after the implementation of the space structuring change, following the change of the space structuring policy with was futher approved to be the bylaw. Therefore, textually it has shifted on the level of space structuring philosophy in the regional regulation as shown on the change of the by law no. 15 year 1981, by law No. 2 year 1990 and bylaw No. 1 through No. 10 year 1984 on (city/ municipality space structuring detail planning ), whereas in the reality that change approval of Semarang space structuring bylaw is caused by the prohibited land/areas to be approved ( legalized in certain bylaw. Further, other shifting which can be revealed from the philosophy of law policy formulation as stipulated on bylaw tends to follow the capitalistic economy policy/ considerations in which the formulation mentions “ to increase municipality role in the wide ranging service in order to be able to function as the development centre in the regional development system. Theoritically, the shifting of space structuring Semarang municipality toward the increasing of the capitalistic economy can be elaborated from the cybernetics theory as proposed by Talcot Parsons, where the economy sub-system with the height of energy will always try to control the policy of Semarang municipality space structuring towards the fulfillment of the capitalistic economy interest. The position of the economy Sub-system will be stronger if it get the strong support from the political sub-system. Further the shifting impact of Semarang



municipality space structuring include (a) the occurrence of the function change of land which happens continually that the space useage is compatible with its allotment, and inflict financial losses of the community interests to conduct the access in the fields of social, culture and economy (b) to cause the ecology environment damage that inflict financial losses for the people of Semarang municipality, mostly rob ( high tide flooding ), floods, and landslides, the destruction of protected areas, and so on; (c) the occurrence of the social conflicts on lands that happen structurally between the community members and the goverment, including the community members with the entrepreneurs due to the space function useage which is not compatible. The land dispute is mostly caused by the efforts of “ taking over “ land which has been resided, cultivated, and owned by the community members to be the areas required by the Capital owner, auch as for the interests of industry, housing compound, tourism and so on. Having realised the weaknesa of the recently space structuring policy that tends to shift which in turn inflict the community interest and destroy /damage the ecology environment, it si necessary to develop the model of space structuring policy which is “ colleltive –ralitional” and responsive participation “. Collective – relational means during the process of the policy making it is interpreted as a man to man relation, which means a man to man or party to party relation who are competent for the policy making having compromise ini diversity which reach the just and advantage and also will minimise the conflict/dispute accurence. The equal principle based on the equality of personal dignity of every person who gets invoided/participate in the process of legislation. The principle “ The social and economic –inequality will cause the imbalance in making the policy. The response participation principle is meant as the community participation in a certain process of

development which is motivated by his/her consciousness on the meaning of her/his participation, but only the participation element appears and not being motivated by the decisive factor and the consciousness that the matter is not included in the participation category, but mobilising. While responsive is interpreted as the principle that enables a law system can endure and be able to catch the demand the community deserve in the scope of a certain social life.

# **BAB I**

## **P E N D A H U L U A N**

### **1.1 Latar belakang Masalah**

Tata ruang wilayah kota merupakan salah satu persoalan krusial perkotaan dewasa ini. Secara fisik, perkembangan kota selalu diikuti oleh kian bertambah luasnya kawasan terbangun. Pertambahan penduduk dan aktivitas ekonomi di satu sisi, dan keterbatasan lahan kota di sisi lain, menyebabkan efisiensi pemanfaatan ruang menjadi tuntutan yang tidak dapat dihindari. Dalam konteks ini, telah diambil serangkaian kebijakan dalam pengembangan daerah perkotaan sebagai wilayah permukiman, industri, jaringan jalan, jaringan air minum, bangunan umum, maupun jalur hijau yang merupakan sarana dan prasarana dalam pengembangan tata ruang.<sup>1</sup>

Penataan ruang khususnya kota-kota di Indonesia masih dilihat hanya sebatas untuk memenuhi pertumbuhan pembangunan dan cenderung berorientasi pada upaya untuk mencapai target pertumbuhan ekonomi, ataupun untuk memenuhi kebutuhan pengembangan suatu kawasan tertentu yang tak bisa dihindari. Orientasi penataan kota yang demikian itu kurang mempertimbangkan tujuan penataan dan penggunaan ruang yang sesuai

---

<sup>1</sup>J.T. Jayaginata, *Tata Guna Lahan dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan, dan Wilayah*, Bandung: ITB Press, 1992.

dengan peruntukannya. Semestinya secara konseptual rencana tata ruang itu dikonsepsikan sebagai suatu rencana yang disusun secara menyeluruh terpadu dengan menganalisis segala aspek dan faktor pengembangan dan pembangunan kota dalam suatu rangkaian yang bersifat terpadu berupa uraian-uraian kebijaksanaan dan langkah-langkah yang bersifat mendasar dilengkapi dengan data serta peta-peta penggunaan ruang.

Sebagaimana diamanatkan Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 yang berbunyi “ Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasi oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat “. Hak negara ini lebih lanjut diatur dalam berbagai undang-undang dan peraturan pemerintah. Ketentuan pasal di atas salah satunya telah dijabarkan dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang telah memberi prinsip-prinsip dasar (filosofi) tentang penataan ruang secara nasional. Undang-undang ini menegaskan sebagaimana pada pasal 2 bahwa penataan ruang dilakukan berdasarkan asas-asas pemanfaatan ruang bagi semua kepentingan secara terpadu, berdaya guna, berhasil guna, seimbang, berkelanjutan, keterbukaan, keadilan, dan perlindungan hukum. Sehubungan dengan hal tersebut sebagai pelaksanaan dari Undang-undang No. 24 Tahun 1992 Pemerintah telah menetapkan PP (Peraturan Pemerintah) No. 47 Tahun 1997 tentang Rencana Tata Ruang

Wilayah Nasional yang merupakan pedoman perumusan kebijakan pokok pemanfaatan Ruang Wilayah Nasional, serta penataan ruang wilayah Propinsi Daerah Tingkat I dan Wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II yang mana prinsip dasar penataan ruang secara nasional dituangkan dalam pasal 4 PP No. 47 tahun 1997. Asas-asas pemanfaatan ruang tersebut kemudian dikoreksi dan diperluas lagi dalam Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Nasional yang baru disahkan pada tanggal 26 April 2007. Asas-asas penataan ruang yang baru tersebut antara lain: (1) keterpaduan, (2) keserasian, keselarasan, dan keseimbangan, (3) keberlanjutan, (4) keberdayagunaan dan keberlanjutan, (5) keterbukaan, (6) kebersamaan dan kemitraan, (7) perlindungan kepentingan umum, dan (8) kepastian hukum dan keadilan, (9) akuntabilitas.

Pola penataan ruang yang demikian itu memungkinkan terwujudnya beberapa hal: (1) terselenggaranya pemanfaatan ruang yang berwawasan lingkungan; (2) terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budidaya; (3) tercapainya pemanfaatan tata ruang yang berkualitas untuk mewujudkan perlindungan fungsi ruang; (4) mencegah serta menanggulangi dampak terhadap lingkungan, dan mewujudkan keseimbangan kepentingan kesejahteraan dan keamanan. Dalam nuansa yang hampir sama Undang-undang Penataan Ruang yang baru juga mengidealkan untuk

mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional. Idealisasi penataan ruang tersebut diharapkan dapat dicapai melalui perwujudan: (a) keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan, (b) keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia, dan (c) perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Ide dasar penataan ruang sebagaimana Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 yang telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 pada Pasal 3 mengisyaratkan, bahwa pada prinsipnya penataan ruang bertujuan: (1) terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan ; (2) terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia ; dan (3) terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Berdasarkan ketentuan pasal di atas, tujuan penataan ruang adalah untuk mengatur hubungan berbagai kegiatan dengan fungsi ruang guna terciptanya pemanfaatan ruang yang berkualitas. Sedangkan, pengaturan kawasan lindung adalah bentuk-bentuk pemanfaatan ruang di kawasan lindung

seperti upaya konservasi, rehabilitasi, penelitian, obyek wisata lingkungan dan lain-lain, sehingga tercapai tata ruang kawasan lindung optimal, dan meningkatkan fungsi kawasan lindung.

Pengaturan pemanfaatan kawasan ruang di kawasan budi daya seperti eksploitasi pertambangan, budi daya kehutanan, budi daya pertanian, dan kegiatan pembangunan permukiman, industri, pariwisata dan lain-lain yang sejenis, sehingga tercapai tata ruang kawasan budi daya. Dengan demikian, dalam pembentukan penataan ruang atau struktur tata ruang harus ada keserasian antara sumberdaya alam hayati dan nonhayati, sehingga timbul keseimbangan fungsi ruang. Jika penggunaan ruang yang tidak terstruktur, tidak terencana, tidak dimanfaatkan dan tidak terpelihara, maka menimbulkan citra negatif pada lingkungan sekitarnya.<sup>2</sup> Merosotnya kualitas lingkungan salah satunya disebabkan oleh penggunaan ruang yang tidak sesuai dengan kondisi lingkungan dan potensi wilayah.

Keberadaan sumber daya alam tidaklah tersebar merata, tetapi secara bervariasi, masing-masing ruang mempunyai kapasitas terbatas dalam menopang penggunaan ruang yang ada di atasnya. Untuk mengantisipasi hal tersebut telah diamanatkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

---

<sup>2</sup>Eko Budihardjo & Sudanti Hardjohubojo, *Kota Berwasan Lingkungan*, Bandung: Almuni, 1992, halaman 67.

No. IX/MPR/2001 tentang “ Pembaruan Agraria dan pengelolaan Sumber daya alam yang secara filosofi disebutkan : “ bahwa pengelolaan sumber daya alam yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan harus dilakukan dengan cara terkoordinasi, terpadu dan menampung dinamika, aspirasi dan peran serta masyarakat serta menyelesaikan konflik. Secara tegas dalam pasal 4 Ketetapan MPR tersebut dinyatakan bahwa pengelolaan sumber daya alam harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip :

- a. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia ;
- b. Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia ;
- c. Menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum ;
- d. Mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia ;
- e. Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat ;
- f. Mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumber daya agraria/ sumber daya alam ;
- g. Memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan ;
- h. Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat ;
- i. Meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antar sektor pembangunan dan daerah dalam pelaksanaan pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam ;
- j. Mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/ sumber daya alam ;



- k. Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah ( pusat, daerah propinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat ), masyarakat dan individu ;
- l. Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah propinsi, kabupaten/kota dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam.

Kemerosotan lingkungan bisa juga terjadi apabila pemanfaatan ruang dan pemanfaatan sumber daya alam yang ada melebihi kapasitas lingkungan, termasuk terjadinya pengalihan fungsi ruang. Pengalihan fungsi ruang yang demikian itu terjadi juga dalam pengembangan Kota Semarang, di mana kawasan-kawasan yang semestinya dikonservasi justru dialihfungsikan untuk pengembangan kawasan industri, perdagangan, permukiman penduduk dan lain-lain.

Secara khusus arah dinamika perkembangan kota Semarang dapat disimak mulai Jaman Belanda dengan mendasarkan Stadvormings Ordonantie ( SVO ) 168/1948 dan Stadvormings Verorderings ( SVV ) 40/ 1949, Surat Edaran Mendagri tentang penyusunan rencana kota dan Inpres No. 1 Tahun 1976 tentang Tata Bina Kota. Selanjutnya kebijakan hukum tata ruang kota Semarang diatur dalam Peraturan Daerah (Perda) Nomor 5 Tahun 1981 tentang Rencana Kota Semarang tahun 1975 sampai Tahun 2000 ( Rencana Induk Kota Semarang ) yang dirubah dengan Perda Nomor 02 Tahun 1990. Perubahan yang dilakukan dengan Perda yang baru tersebut, terutama mengenai konsep

RIK (Rencana Induk Kota) yang harus dibaca sebagai konsep RUTRK (Rencana Umum Tata Ruang Kota, pada Pasal 1 huruf A, PERDA No. 02 Tahun 1990 ), yang tidak hanya melihat pembangunan kota sebagai sebuah aktivitas yang berdiri sendiri. Rencana Induk Kota (RIK) Semarang lebih dikonsepsikan sebagai suatu rencana yang disusun secara menyeluruh terpadu dengan menganalisis segala aspek dan faktor pengembangan dan pembangunan kota dalam suatu rangkaian yang bersifat terpadu berupa uraian-uraian kebijakan dan langkah-langkah yang bersifat mendasar dilengkapi dengan data-data serta peta-peta penggunaan ruang.

Kalau konsep RIK lebih bersifat parsial dan terbatas, maka konsep pengembangan kota yang mengacu kepada RUTRK ini lebih menekankan agar rencana pembangunan kota harus dilihat sebagai bagian dari aktivitas penataan ruang secara menyeluruh ( bumi, air, dan ruang angkasa ) untuk mengoptimalkan kelestarian, keseimbangan, dan keserasian lingkungan demi kemakmuran masyarakat. Dengan demikian, RUTRK mencakup rencana pemanfaatan ruang kota, rencana struktur utama tingkat pelayanan kota, rencana sistem utama transportasi, rencana sistem jaringan utilitas kota, rencana pemetaan air baku, indikasi unit pelayanan kota, dan rencana pengelolaan pembangunan.

Bertolak dari konsep pengembangan kota dengan berbagai pertimbangan di atas, maka dalam Perda Kota Semarang Nomor 02 Tahun 1990 ditetapkan 4 (empat) wilayah pengembangan ruang kota Semarang dengan peruntukannya masing-masing sebagai berikut:

- (a) wilayah pengembangan I meliputi sebagian besar dari wilayah Kotamadya Semarang lama dan sebagian Kecamatan Genuk sebagai pusat Kota Semarang;
- (b) wilayah pengembangan II meliputi sebagian Kecamatan Tugu dan sebagian Kecamatan Genuk sebagai kawasan industri;
- (c) wilayah pengembangan III meliputi sebagian wilayah Kotamadya Semarang (wilayah sekitar Alastuwo, Kedungmundu, Banyumanik, dan sebagian Kecamatan Tugu) sebagai kawasan pengembangan jasa dan permukiman;
- (d) wilayah pengembangan IV meliputi wilayah Kecamatan Gunungpati Kecamatan Mijen, dan sebagian Kecamatan Tugu sebagai ruang terbuka untuk pertanian, perkebunan dan peternakan.

Perkembangan lebih lanjut menunjukkan, bahwa sebagian dari Wilayah IV - terutama wilayah Kecamatan Mijen - yang semula ditetapkan sebagai ruang terbuka untuk kegiatan agraris beralih fungsi menjadi wilayah perkotaan berciri agraris dan sub-urban (*extensi sekunder*) melalui Perda Nomor 2 Tahun

1990, dan itu artinya akan semakin dikonsentrasikan untuk permukiman penduduk. Demikian pula dalam perkembangan lebih lanjut, Perda Nomor 2 Tahun 1990 maupun Perda Nomor 1 sampai dengan 10 Tahun 2004 telah memetakan wilayah Kota Semarang menjadi sepuluh (10) Bagian Wilayah Kota (BWK), yang memiliki konsekwensi terhadap perubahan fungsi lahan atau ruang kota. Kesepuluh Bagian wilayah Kota Semarang itu, antara lain:

- (1) BWK I: Semarang Tengah, Timur dan Selatan diarahkan untuk permukiman, perdagangan dan jasa, perkantoran, spesifik/budaya;
- (2) BWK II: Candisari dan Gajahmungkur sebagai permukiman, perdagangan dan jasa, perkantoran, perguruan tinggi, olahraga dan rekreasi;
- (3) BWK III: Semarang Barat dan Semarang Utara sebagai transportasi, pergudangan, kawasan rekreasi, permukiman, perdagangan dan jasa, perkantoran;
- (4) BWK IV: Genuk sebagai industri, transportasi, budidaya perikanan, permukiman;
- (5) BWK V: Pedurungan dan Gayamsari sebagai permukiman, perdagangan dan jasa, perguruan tinggi, industri, transportasi;
- (6) BWK VI: Tembalang sebagai permukiman, perguruan tinggi, perdagangan dan jasa, perkantoran, konservasi;

- (7) BWK VII: Banyumanik sebagai permukiman, perkantoran, perdagangan dan jasa, kawasan khusus militer, konservasi, transportasi;
- (8) BWK VIII: Gunungpati sebagai konservasi pertanian, perguruan tinggi, wisata/rekreasi, permukiman, perdagangan dan jasa;
- (9) BWK IX: Mijen sebagai pertanian, permukiman, konservasi, wisata/rekreasi, perdagangan dan jasa, pendidikan, industri (*techno park*); dan
- (10) BWK X: Ngaliyan dan Tugu sebagai industri, permukiman, perdagangan dan jasa, tambak, rekreasi, pergudangan.

Dilihat ketentuan Perda Tata Ruang kota Semarang yang seharusnya berlaku sampai dengan Tahun 2010, namun dalam perkembangannya tata ruang kota Semarang sudah ada rencana dilakukan revisi lagi untuk 20 tahun ke depan masa periode tahun 2010 sampai 2030. Revisi Perda dilakukan untuk menyesuaikan dengan perkembangan kota ke depan, maka secara praktis akan berakibat pada perubahan fungsi ruang.

Perubahan fungsi ruang wilayah perkotaan tersebut, menurut Hadi,<sup>3</sup> telah menyebabkan daya serap terhadap air menjadi berkurang sehingga air dengan mudah berlari ke hilir. Berbeda dengan Hadi, *Division Head Marketing*

---

<sup>3</sup>Sudharto P. Hadi dalam N.N., “Rubrik Seputar Semarang”, Suara Merdeka, Edisi 71 Th II, tanggal 4 s/d 10 Januari 2005, halaman 5.

*and Buisness Development* PT. Karyadeka Alam Lestari<sup>4</sup> justru berpendapat, bahwa perubahan peruntukan wilayah Kecamatan Mijen dari lahan perkebunan menjadi kawasan industri dan perumahan merupakan langkah yang tak bisa dihindari, dan dimungkinkan karena berdasarkan peta zona konservasi air wilayah Mijen berada pada zona biru yang bukan merupakan daerah resapan utama di Wilayah Semarang.

Hadi<sup>5</sup> mensinyalir bahwa secara historis penyimpangan-penyimpangan penggunaan ruang kota seperti itu sudah terjadi sejak tahun 1980-an. Melalui Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) 1995-2000 Pemerintah Kota Semarang mengesahkan perubahan-perubahan ini melalui Perda Nomor 2 Tahun 1990. Wilayah Mijen, misalnya, pada tahun 1980-an ditetapkan sebagai kawasan agraris, namun kawasan tersebut telah berubah fungsi menjadi kawasan permukiman, konservasi, wisata/rekreasi, perdagangan dan jasa, pendidikan, industri (*techno park*). Perubahan fungsi ruang tersebut baru dilegalisasikan pada tahun 1990 dengan Perda Nomor 2 Tahun 1990, dan kemudian semakin diperkuat lagi dengan Perda Nomor 2 Tahun 1999. Penyimpangan yang telah dilakukan dan baru disusuli dengan perubahan peraturan (Perda) *untuk disahkan* (dilegalkan), seperti itu sebagai pertanda

---

<sup>4</sup>Division Head Marketing and Buisness Development PT. Karyadeka Alam Lestari dalam “Rubrik Seputar Semarang”, *Loc Cit.*.

<sup>5</sup>Sudharto P. Hadi dalam “Rubrik Seputar Semarang”, *Loc Cit.*

telah terjadi pergeseran substansi kebijakan tata ruang kota. Pergeseran tata ruang juga terkadang dilakukan untuk mengakomodasi kemauan dari luar, terutama dari pemilik modal untuk mempengaruhi arah kebijakan tata ruang kota.

Pergeseran kebijakan tata ruang Kota Semarang juga terjadi dengan adanya pengembangan kawasan di pesisir pantai utara<sup>6</sup> dengan dikeluarkannya Keputusan Walikota Semarang bernomor 590/2004 tanggal 31 Agustus 2004 tentang Persetujuan Pemanfaatan Lahan Perairan dan Pelaksanaan Reklamasi di Kawasan Perairan Pantai Marina. Atas dasar Keputusan Walikota tersebut, PT. IPU telah mendapatkan legalisasi untuk melakukan reklamasi Pantai Marina yang direncanakan seluas 200 Hektar di wilayah Kelurahan Tambakharjo, Kecamatan Semarang Barat yang semestinya harus dikonservasi. Reklamasi Pantai Marina tersebut telah menimbulkan kontroversi, karena diperkirakan dilakukan tidak melalui sebuah kajian lingkungan yang memadai sehingga bakal menimbulkan dampak yang sangat merugikan masyarakat. Hasil pencermatan Sasongko menunjukkan, bahwa dampak dari reklamasi tersebut bakal mengancam lahan tambak di sekitar pantai utara, permukiman

---

<sup>6</sup>Reklamasi Pantai Utara Semarang ini terletak di antara Kali Tugurejo di sebelah barat dan muara Kali Siangker di sebelah timur, yang mencakup sebagian wilayah Kecamatan Semarang Utara, Kecamatan Semarang Barat, dan Kecamatan Tugu.

penduduk seperti Perumahan Griya Padma, Bandara Internasional Ahmad Yani, dan kawasan rekreasi yang terletak di sebelah timur laut Semarang.<sup>7</sup>

Pengembangan tata ruang kota Semarang pada periode 1990 – 2000 khususnya di daerah jalur hijau telah nyata terjadi pergeseran kebijakan oleh pihak Pemerintah Kota Semarang yaitu dengan me-*ruislag* lapangan golf di daerah Candi yang dikenal Semarang golf center (SGC) yang dibangun oleh Belanda sekitar tahun 1926. Lapangan golf tersebut yang pertama kali dibangun oleh Pemerintah Belanda yang memiliki nilai historis telah beralih fungsi dengan adanya perubahan RDTRK ( Rencana Ditail Tata Ruang Kota ) 1995 -2000, walaupun mendapatkan protes dari berbagai pihak mulai dari caddy, masyarakat sekitar lapangan dan pakar lingkungan akhirnya tetap di-alih fungsikan menjadi lokasi perumahan mewah.

Perubahan fungsi ruang kota juga terjadi di daerah Genuk yang pada saat masih termasuk dalam wilayah Kabupaten Demak ditetapkan sebagai kawasan perumahan dan tambak. Namun, ketika daerah Genuk masuk menjadi wilayah Kota Semarang pada tahun 1976, daerah tersebut beralih fungsi menjadi kawasan industri pada tahun 1984. Sebagai konsekuensi logis ditetapkannya daerah Genuk sebagai zona industri, maka fasilitas pendidikan yang dibangun di daerah tersebut seperti Kampus Universitas Sultan Agung

---

<sup>7</sup>Dwi P. Sasongko, “Marina dalam Regulasi Amdal”, *Artikel Harian Suara Merdeka*, 9 Juni 2005.



(Unisula) menjadi sangat tidak relevan atau bertentangan dengan kebijakan tata ruang Kota Semarang. Apalagi perkembangan industri di daerah tersebut sangat pesat jika dibandingkan Zona industri lainnya seperti daerah Tugu dan Plamongsari, sehingga tampaknya sudah tidak dimungkinkan lagi untuk dilakukan aktivitas pendidikan. Menyadari akan kondisi yang demikian itu, maka pihak pengelola pendidikan tersebut berkeinginan untuk *meruislag* dan merelokasinya ke tempat lain, namun lokasi baru yang dipilih itu pun tidak mendapat persetujuan pemerintah karena termasuk dalam zona penyangga (*buffer zone*).

Pemanfaatan ruang kota yang tidak sesuai peruntukannya tersebut, akan berdampak pada faktor efisiensi, dan pada sisi yang lain dapat menimbulkan konflik kepentingan karena masing-masing penghuninya berusaha mengoptimalkan kepentingannya masing-masing. Oleh karena itu rencana tata ruang kota diharapkan dapat mencegah gejala tersebut agar ruang yang digunakan oleh masyarakat dapat menjadi lebih efisien dan sesuai dengan kepentingan bersama secara menyeluruh.<sup>8</sup>

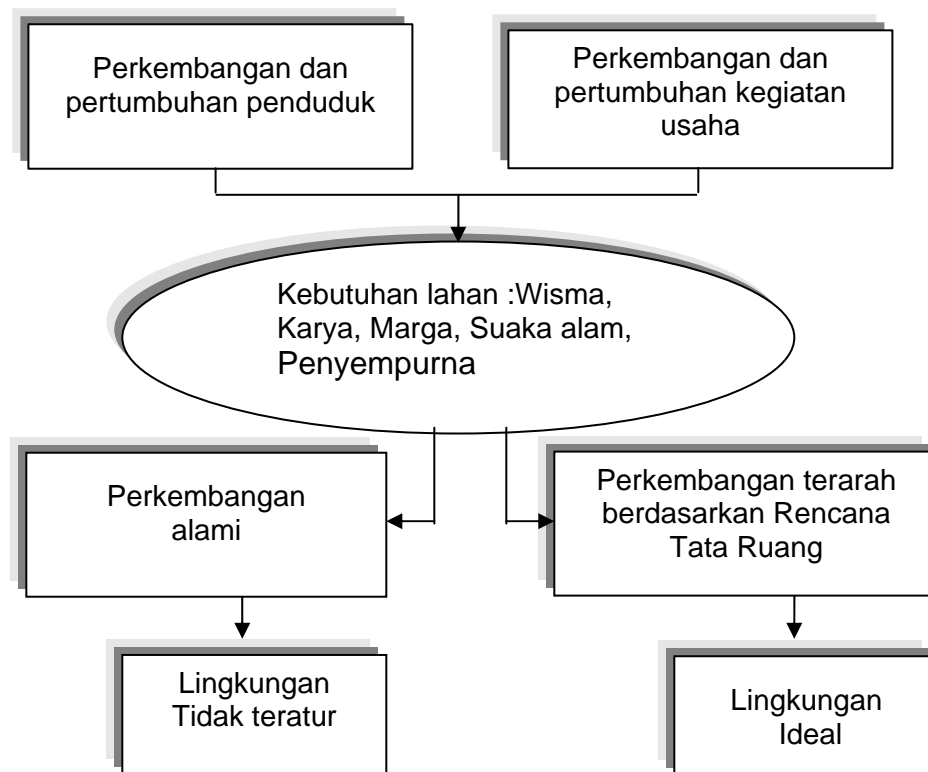
Menyadari akan perkembangan dan pertumbuhan dunia usaha, serta perkembangan dan pertumbuhan penduduk di sisi lain, maka masalah perencanaan tata ruang menjadi sangat penting untuk mengoptimalkan

---

<sup>8</sup>H. Heurunan, "Penataan Ruang dalam Era Otonomi Daerah yang Diperluas", *Buletin Tata Ruang Volume 1 No 3*, Jakarta: Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional, 1999.

pemanfaatan ruang yang tersedia secara baik, efisien dan berdaya guna bagi masyarakat dan dunia usaha. Disamping itu perencanaan tata ruang dimaksudkan pula untuk memberikan gambaran kepada para penggunanya tentang spesifikasi pemanfaatan ruang, dan pada akhirnya akan menjadi pedoman dalam perencanaan kegiatan-kegiatan yang relevan dan berdaya guna. Dalam konteks yang demikian itu tata ruang pada dasarnya dimaksudkan untuk mengalokasikan letak, luas, dan atribut lain (misalnya jenis dan intensitas kegiatan) dari ruang tersebut agar dapat dimanfaatkan semaksimal mungkin tanpa harus mengganggu kelestarian dan merusak lingkungan. Secara skematis dapatlah diabstraksikan perlunya dibuatkan rencana tata ruang kota sebagaimana tampak dalam **bagian 1**

Bagan 1  
Skema Tentang Perlunya Tata Ruang Kota<sup>9</sup>



Bagan tersebut memperlihatkan bahwa baik perkembangan dan pertumbuhan penduduk maupun perkembangan dan pertumbuhan dunia usaha sangat berkaitan erat dengan ketersediaan lahan atau ruang. Perkembangan dan pertumbuhan kedua-duanya sangat membutuhkan ketersediaan lahan yang memadai, dan oleh karena itu peruntukan ruang untuk keduanya harus diatur

---

<sup>9</sup>Dikutip dari Modul Rencana Kota dan Peranannya di dalam Pengembangan Kota 2002 (Kf. Nicky N. Uly, *Hasil Penelitian Program Magister Studi Pembangunan UKSW*, 2003).

agar tidak saling tumpang-tindih dan saling mengganggu. Apabila dibiarkan keduanya berkembang dan bertumbuh secara alami tanpa ada intervensi dari para perencana tata ruang, maka selain menimbulkan lingkungan yang tidak teratur juga akan membuka peluang terjadinya konflik kepentingan penduduk di satu sisi dan kepentingan dunia usaha di sisi yang lain.

Sebaliknya, secara ideal dalam kehidupan modern keberadaan kedua komponen dengan kepentingan yang berbeda itu perlu diatur melalui kebijakan tata ruang yang terarah agar perkembangan dan pertumbuhan dari keduanya dapat berjalan dengan baik dalam sebuah tata lingkungan yang ideal dan teratur. Namun demikian, dalam kenyataannya pengambilan kebijakan dalam rencana tata ruang yang tidak dilakukan melalui pertimbangan yang matang sehingga justru menimbulkan kontraproduktif dan dapat menimbulkan dampak yang tidak menguntungkan, seperti lingkungan industri di LIK (lingkungan industri) yang berdekatan dengan kompleks perumahan Genuk, reklamasi Pantai Marina, pengeprasan bukit untuk industri di daerah Ngaliyan yang dilakukan oleh PT. IPU (Indo Perkasa Usahatama), pengeprasan bukit daerah Mangkang, pembabatan hutan karet di daerah Mijen yang dijadikan lingkungan perumahan dan industri.

Menurut Hadi,<sup>10</sup> banyak kebijakan dan proyek telah diterapkan, namun masih belum menyentuh kebutuhan esensial dari masyarakat, termasuk masyarakat miskin, karena para pembuat kebijakan dan perencana proyek tidak mampu menerjemahkan kepentingan, aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Kebijakan dan perencanaan tata ruang yang baik dan bertanggung jawab tidak hanya mampu mengakomodasi kepentingan dan kebutuhan masyarakat, tetapi juga mampu memadukan berbagai nilai dari berbagai kepentingan yang terlibat.

Perubahan kebijakan tata ruang kota memang selalu saja terjadi sebagai akibat adanya perubahan sosial masyarakat. Tingkat perubahan antara masyarakat yang satu dengan masyarakat yang lain sangat berbeda yaitu tergantung tingkat pendidikan, penghasilan dan tingkat kehidupan atau strata sosial masyarakat. Itulah sebabnya Khaldun secara tegas mengatakan, bahwa hukum-hukum yang berlaku dalam sebuah tatanan sosial yang terus berubah merupakan sebuah perubahan yang bersifat sosiologis, bukan bersifat biologis atau bersifat alamiah.<sup>11</sup> Pergeseran substansi kebijakan dapat dipengaruhi adanya fenomena-fenomena sosial yang terjadi dalam masyarakat, seperti

---

<sup>10</sup>Saudharto P. Hadi; *Dimensi Lingkungan Perencanaan Pembangunan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2001, halaman 18.

<sup>11</sup>Robert H. Lauer, *Prespektif tentang Perubahan Sosial*, Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, 2003, halaman 43.

faktor solidaritas, pola kepemimpinan, mata pencaharian, kemakmuran, kekuatan pemilik modal, dan lain sebagainya.

Menurut Manuwoto sebagaimana dikutip oleh Emerson, bahwa pada umumnya berbagai masalah lahan yang timbul disebabkan karena konflik kepentingan yang berkaitan dengan penggunaan ruang, di antara berbagai masalah yang paling menonjol adalah:<sup>12</sup>

- a. tumpang tindihnya peruntukan ruang, antara kegiatan pembangunan sektoral (misalnya pertanian dengan industri), antara kegiatan pembangunan sektoral dengan masyarakat (penggusuran) dan antara masyarakat dengan masyarakat;
- b. perubahan penggunaan ruang yang tidak terkendali;
- c. penggunaan ruang yang tidak sesuai dengan potensi atau kemampuan ruang ;
- d. penggunaan ruang secara tidak efisien atau tidak sesuai dengan fungsinya sehingga menimbulkan berbagai dampak negatif seperti kerusakan tanah, kemerosotan produktifitas, tanah longsor dan banjir.

Tata Ruang sebenarnya memiliki fungsi penting dan menentukan pada tahap pemanfaatan ruang sebagai upaya pengendalian tata ruang wilayah, serta merupakan instrumen bagi upaya antisipasi penurunan kualitas ruang. Walaupun demikian, tidak dapat disangkal bahwa kebijakan tata ruang tersebut terkadang menimbulkan benturan antara pendekatan-pendekatan teknokratik

---

<sup>12</sup>Joni Emirzon, “Kawasan Industri dalam Rangka Pelaksanaan Penataan Ruang di Kotamadya Daerah Tingkat II Palembang”, *Tesis Program Magister Ilmu Hukum*, Medan: Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, 1995, halaman 10.

dan komersial di satu sisi dan pendekatan humanis di sisi yang lain.<sup>13</sup> Dengan demikian, perlu dipikirkan jalan keluar terjadinya perbenturan kepentingan akibat adanya fenomena-fenomena sosial yang bisa melahirkan perubahan kebijakan yang tidak memperhatikan nilai-nilai sosial dalam hubungan penggunaan ruang sehingga rencana tata ruang dapat menjamin kesesuaian antara pelaksanaan pembangunan oleh masyarakat, swasta, dan pemerintah dengan arahan pengembangan sektor menurut rencana tata ruang.

## **1.2 Fokus Studi dan Rumusan Masalah**

Penelitian ini berupaya mengetahui dan menjelaskan tentang fenomena pergeseran kebijakan hukum penataan ruang nasional dalam regulasi daerah di Kota Semarang, dan dampaknya terhadap nilai-nilai sosial penggunaan ruang. Ada dua hal mendasar yang menjadi fokus dari studi ini, yakni: *pertama*, mengungkapkan faktor-faktor yang berperan di balik pergeseran kebijakan hukum penataan ruang di maksud seperti faktor sosial, budaya, politik, dan faktor ekonomi. *Kedua*, mengungkapkan akibat yang timbul dari pergeseran kebijakan tersebut terhadap kerusakan lingkungan. Dengan demikian, masalah riset yang dapat diajukan adalah:

---

<sup>13</sup>Eko Budihardjo dan Djoko Sujarto, *Kota Berkelanjutan*, Bandung: Alumni, 2005, hal 202.

- (1) Mengapa Legislasi penataan ruang yang diatur secara nasional dalam peraturan perundang-undangan cenderung bergeser dalam penjabaran kebijakan hukum di tingkat daerah ?
- (2) Bagaimana dampak pergeseran kebijakan hukum tata ruang dalam regulasi daerah terhadap nilai-nilai sosial dalam hubungan dengan penggunaan ruang di masyarakat ?
- (3) Bagaimana rekonstruksi kebijakan hukum tata ruang yang ideal bagi Kota Semarang ke depan?

### **1.3 Tujuan dan Kontribusi Studi**

Bertolak dari fokus masalah sebagaimana diuraikan di atas, maka sasaran yang ingin dicapai dalam penelitian ini, adalah :

- (1) Menemukan dan menjelaskan faktor-faktor yang menentukan terjadinya pergeseran kebijakan hukum tata ruang ketika dijabarkan dalam kebijakan di daerah.
- (2) Menganalisis dampak pergeseran terhadap nilai-nilai sosial terhadap penggunaan ruang di masyarakat.
- (3) Melakukan rekonstruksi kebijakan hukum tata ruang yang ideal bagi Kota Semarang ke depan.



Penelitian ini diharapkan akan dapat memberi manfaat bagi tiga keperluan utama:

- (1) Bagi kepentingan akademik, penelitian ini dapat menyumbangkan pemikiran teoretis tentang fenomena di balik pergeseran suatu muatan hukum tatkalala dijabarkan dalam kebijakan (Perda, keputusan) yang lebih teknis khususnya di bidang tata ruang kota, berikut dampak ekologisnya.
- (2) Bagi kepentingan kebijakan, hasil penelitian ini dapat menjadi masukan bagi usaha-usaha untuk membangun model tata ruang kota, khususnya Kota Semarang.
- (3) Bagi masyarakat umum diharapkan dapat menjadi informasi tentang regulasi dan kondisi tata ruang kota selama ini di Kota Semarang.

#### **1.4 Kerangka Pemikiran**

Penentuan kebijakan tata ruang jelas bukan masalah sederhana. Senantiasa terjadi konflik kepentingan yang akan mempengaruhi penentuan kebijakan tata ruang tersebut. Konflik antara kebutuhan akan pelestarian daya dukung lingkungan dan tuntutan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi antara lain melalui industrialisasi, permukiman masyarakat dan kepentingan lahan pertanian. Konflik juga terjadi antara kelompok-kelompok ekonomi lemah masyarakat marginal di perkotaan dengan kekuatan-kekuatan ekonomi

dominan yang memerlukan lahan-lahan luas untuk keperluan berbagai macam usaha seperti industri, *real estate*, pertambangan, perkebunan dan sebagainya.

Keadaan seperti itu kemudian lahir kebijakan RTRW yang umumnya bersifat tidak konsisten dengan rencana tata ruang sebagaimana filosofi yang telah ditetapkan Undang-undang Nomor 24 tahun 1992 dan telah dirubah dengan Undang-undang No. 26 Tahun 2007. Menurut Budihardjo, perubahan tata ruang terjadi karena adanya “kekuatan kelompok tertentu, kesatuan masyarakat tertentu, sistem sosial, posisi, peranan bahkan mengorbankan nilai-nilai kepentingan dalam masyarakat”.<sup>14</sup>

Jika kebijakan tata ruang itu dipahami sebagai sesuatu yang tidak netral dari berbagai kepentingan, maka untuk menemukan “filosofi” Undang-undang Penataan Ruang Nomor 24 tahun 1992 yang dirubah dengan Undang-undang No. 26 tahun 2007 akan terjadi pergeseran substansi ketika dijabarkan dalam kebijakan RTRW di Kota Semarang, maka digunakan kerangka *teori sistem* dari Talcott Parsons<sup>15</sup> sebagai landasan analisis. Sesuai dengan skema dasar teori tersebut, diasumsikan bahwa setiap sistem sosial selalu mempunyai empat dimensi yakni: kultural, sosial, politik, dan ekonomi yang saling terkait. Analog dengan itu, dapat dikatakan bahwa ada empat faktor yang berpotensi

---

<sup>14</sup>Eko Budihardjo, *Tata Ruang Perkotaan*, Bandung, Alumni, 1997, hal. 49.

<sup>15</sup>Talcott Parsons, *Social Systems and The Evolution of Action Theory*, New York: The Free Press, 1977.

mempengaruhi pergeseran dimaksud, yakni faktor nilai, faktor norma, faktor struktur, dan faktor ekonomi.

Faktor nilai berkaitan dengan konsepsi atau pemahaman mengenai sesuatu yang dianggap berharga dan sekaligus dipandang cukup bermanfaat untuk diperhatikan dan diwujudkan dalam kebijakan nyata. Faktor norma (hukum) terkait dengan ada tidaknya aturan yang jelas yang dapat memandu perumusan kebijakan. Aturan yang jelas dapat berfungsi sebagai aturan main (*rule of the game*) yang menyatukan langkah bersama secara intersubyektif. Menurut Palumbo,<sup>16</sup> “*legislative policy ambiguity is a prime cause to implementation failure*” (ketidakjelasan kebijakan dalam Perundang-undangan adalah sebab utama kegagalan pelaksanaannya). Oleh karena itu, pada umumnya lemahnya tatanan formulasi, akan mengakibatkan lemahnya implementasi kebijakan.

Terkait persoalan substansi atau aturan hukum Undang-undang Nomor 24 tahun 1992 yang dirubah dengan Undang-undang No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang tersebut, antara lain: apakah perubahan peraturan Penataan Ruang dibutuhkan, apakah rumusan peraturan tersebut cukup jelas dan tegas (*lex certa*), apakah tidak terjadi kontradiksi antara peraturan yang satu dengan yang lain, apakah tersedia sanksi yang *equivalen* dengan perbuatan

---

<sup>16</sup>Palumbo dalam Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, Jakarta, Prestasi Pustakaraya, 2000, halamn 24.

yang dilakukan baik pembuat atau pengguna kebijakan, serta apakah peraturan tersebut masih sesuai dengan realitas sosial yang ada.

Faktor struktur terkait dengan lembaga, unsur aparat, sarana dan prasarana. Menyangkut faktor aparat, berarti berbicara tentang faktor manusia yang membuat kebijakan tersebut. Di sini, persoalannya adalah: sejauhmana aparat merasa terikat pada peraturan yang ada, sejauhmana sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada aparat sehingga dapat menjalankan wewenangnya secara tepat, sejauhmana tingkat kapabilitas, integritas, dan komitmen aparat tersebut, sampai batas manakah petugas diperkenankan melakukan diskresi demi membuat keputusan secara tepat dan kontekstual, dan teladan macam apakah yang harus ditunjukkan aparat kepada masyarakat agar mereka dapat dipercaya. Menurut *Van Doorn*,<sup>17</sup> terdapat beberapa faktor yang turut bekerja dalam diri seorang petugas sebagai manusia, yaitu faktor kepribadian, asal-usul sosial, kepentingan ekonomi, keyakinan politik, serta pandangan hidupnya.

Faktor sarana dan prasarana, terkait dengan ketersediaan sumber daya pendukung yang membantu proses pembuatan kebijakan. Terdapat sejumlah persoalan menyangkut sarana dan prasarana dimaksud, antara lain: apakah

---

<sup>17</sup>Lebih lanjut menurut Van Doorn, bahwa tujuan-tujuan yang dirumuskan dalam ketentuan hukum seringkali begitu kabur, sehingga memberi kesempatan kepada pelaksananya untuk menambahkan/menafsirkan sendiri dalam konteks situasi yang ia hadapi (Kf. Satjipto Rahardjo, *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*, Bandung: Angkasa, 1986, halaman 72).

tersedia sarana dan prasarana yang dibutuhkan, apakah sarana yang tersedia (peralatan, keuangan, dan lain sebagainya) masih cukup memadai dan masih dapat dipakai, apakah sarana yang ada telah digunakan secara efektif, dan sarana-sarana apakah yang perlu diadakan untuk mendukung proses pembuatan kebijakan.

Faktor organisasi dan birokrasi terkait dengan tekanan-tekanan keorganisasian dan kelembagaan dalam proses pembuatan kebijakan. Lembaga atau organisasi biasanya mempunyai perkiraan-perkiraannya sendiri mengenai apa yang “normal” dalam hubungan dengan beban pekerjaannya.<sup>18</sup> Lembaga-lembaga pengambil keputusan sebagai lembaga modern yang disusun secara birokratis, tentu tidak luput dari pertimbangan yang bersifat rasional-ekonomis, yakni berusaha memperoleh hal-hal yang menguntungkan organisasinya sendiri, serta berusaha menekan semaksimal mungkin beban yang menekan organisasi.<sup>19</sup> Fenomena tersebut dapat dilihat sebagai konsekuensi logis dari “logika” sebuah birokrasi atau organisasi, yaitu obsesi pada peningkatan efisiensi yang bersifat administratif, kecepatan, ketepatan, ketakraguan, pengurangan, pergeseran, biaya materi dan personalia. Sekalian efisiensi tersebut bertujuan untuk optimalisasi administrasi birokrasi secara ketat.

---

<sup>18</sup>L.M Friedman, *Legal Rules and The Process of Social Changes*, halaman 798.

<sup>19</sup>Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat...*, *Op.Cit*, halaman 65.

Sedangkan faktor ekonomi terkait dengan tawaran-tawaran keuntungan materi yang bakal diperoleh dari sebuah kebijakan. Selalu terbuka kemungkinan adanya pertimbangan *cost and benefit* di balik perumusan sebuah kebijakan. Menurut teori pilihan rasional, manusia pada dasarnya adalah organisme aktif yang memperhitungkan cara-cara bertindak yang memungkinkan mereka memaksimalkan keuntungan dan meminimalkan kerugian. Inilah inti dari pemikiran *Homans*,<sup>20</sup> bahwa tingkah laku sosial tidak lain adalah suatu pertukaran antara dua pihak, baik tampak maupun tersembunyi, dan kurang lebih terwujud dalam pengeluaran *cost* dan penerimaan *reward*.

Pandangan teori ini mengisyaratkan, bahwa setiap individu ketika menghadapi suatu tawaran dari luar, maka pada dasarnya ia selalu dimotivasi oleh kalkulasi untuk memperoleh keuntungan serta berusaha menghindari kerugian. Bagi *Homans*,<sup>21</sup> tujuan tindakan manusia bersifat ekonomis untuk memperbesar keuntungan. Seluruh fenomena sosial, termasuk kekuasaan yang memaksa, stratifikasi, wewenang serta perbedaan lainnya dapat dianalisa sebagai bentuk pertukaran.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup>George C. Homans, *Individu and Society*, University of Chicago Press, Chicago, 1934.

<sup>21</sup>George C. Homans, *Ibid.*, 1934.

<sup>22</sup>Doyle Paul Johnson, *Ibid.*, halaman 76.

Pertimbangan untung-rugi<sup>23</sup> sebagai dasar tingkah laku seorang adalah sesuatu yang bersifat umum. Artinya, setiap tingkah laku selalu mengandung pertimbangan untung-rugi dalam mengambil keputusan. Dalam kerangka inilah kita dapat lebih memahami tesis yang dikemukakan oleh *Hosland, Janis*, dan *Kelley*<sup>24</sup> yang menyatakan bahwa tingkah laku sosial dapat dimengerti melalui suatu analisis stimulus respons. Stimulus yang diberikan dapat mempengaruhi sikap atau perilaku seseorang, tergantung pada kualitas stimulus yang dikomunikasikan padanya.

Melalui bantuan teori ini, peneliti berupaya untuk mengungkapkan dan menjelaskan bagaimana pengaruh faktor-faktor yang menyebabkan pergeseran kebijakan hukum tata ruang ketika dijabarkan dalam Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur tentang tata ruang Kota Semarang. Faktor-faktor tersebut diduga berpengaruh negatif terhadap muatan kebijakan hukum tata ruang daerah dan kebijakan teknis lainnya yang pada gilirannya berdampak terhadap kerusakan lingkungan.

---

<sup>23</sup>Pertimbangan seperti ini analog dengan tipe tindakan bertujuan menurut Habermas. Tindakan yang berdasarkan rasionalitas tujuan cenderung mengutamakan efisiensi dan perolehan hasil dengan biaya yang sekecil mungkin, tanpa terlalu peduli pada nilai-nilai normatif. Tindakan tersebut merupakan sesuatu yang khas dalam rasionalitas Max Weber (Jurgen Habermas, *The Theory of Communicative Action, Reason and The Rationalization of Society*, Vol. 1,; Beacon Press, Boston, 1984, halaman 282-285).

<sup>24</sup>Hosland, Janis, dan Kelley dalam Jurgen Habermas, *Ibid*, halaman 282-285.

### **1.5. Orisinalitas Studi**

Dari hasil penelusuran referensi, terutama terhadap hasil-hasil studi dan pengkajian sebelumnya memperlihatkan adanya sejumlah studi atau pengkajian sebelumnya yang menaruh perhatian yang sama dengan studi disertasi ini, yakni terhadap masalah penataan ruang. Sekalipun demikian, fokus masalah yang menjadi perhatian utama dari studi-studi dan pengkajian-pengkajian selama ini memiliki perbedaan yang signifikan dengan fokus masalah yang dikaji dalam disertasi ini, baik kajian yang bermuara pada tataran teoretik maupun pada tataran praktis dalam rangka perumusan kebijakan penataan ruang. Kajian-kajian terhadap kebijakan penataan ruang yang dilakukan selama ini belum menitik smpai kepada masalah pergeseran kebijakan tata ruang dalam regulasi di tingkat daerah, yang kemudian berdampak terhadap perlunya dilakukan sebuah rekonstruksi terhadap kebijakan penataan ruang yang partisipatoris dan responsif. Penegasan tentang orisinalitas studi ini dimaksudkan untuk menghindari pengulangan kajian terhadap sebuah tema dengan fokus studi yang sama. Pengulangan kajian yang demikian itu justru tidak akan memberikan sumbangan yang berarti bagi pengembangan ilmu hukum maupun dalam perumusan kebijakan tata ruang.



**Pertama**, studi yang dilakukan oleh Emirzon<sup>25</sup> pada dasarnya berhubungan juga dengan masalah penataan ruang, namun fokus studinya lebih ditekankan pada masalah kebijakan penetapan kawasan industri di daerah Tingkat II Palembang. Fokus kajian Emirzon berpusat pada tiga permasalahan pokok, yakni; (1) bagaimana pelaksanaan kawasan industri Palembang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang Kotamadya Palembang; (2) faktor-faktor apa yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan kawasan industri Palembang yang telah ditentukan dalam Rencana Struktur Tata Ruang Kotamadya Palembang; dan (3) usaha-usaha apa yang telah dilakukan oleh pemerintah Kotamadya Palembang untuk mengatasi kendala-kendala tersebut.

**Kedua**, Studi yang berhubungan dengan tata ruang juga dilakukan oleh Uly,<sup>26</sup> namun kajiannya lebih mengedepankan masalah ijin pendirian bangunan sebagai salah satu instrumen pengendalian tata ruang kota. Dengan mengambil Kota Kupang sebagai lokasi studinya, Uly mencoba mengkaji masalah efektifitas dan faktor-faktor yang mempengaruhi pengendalian ijin mendirikan bangunan. Dengan demikian, kajian Uly ini memiliki perbedaan yang signifikan dengan studi disertasi ini, karena fokus utama dari studi ini lebih diarahkan kepada masalah pergeseran dan dampak dari legislasi penataan ruang nasional dan regulasi di daerah.

---

<sup>25</sup>Joni Emirzon, *Op Cit.*, 1995.

<sup>26</sup>Nicky N. Uly, *Op Cit.*, 2003.

**Ketiga**, Perbedaan yang signifikan dari studi disertasi ini juga dengan kajian yang dilakukan oleh Rijadi<sup>27</sup> tentang pembangunan hukum penataan ruang menuju kota berkelanjutan. Kajian Rijadi ini berfokus pada dua permasalahan pokok, yakni: (1) bagaimanakah bekerjanya hukum penataan ruang dalam realitas sosial yang bertujuan untuk mewujudkan Kota Surabaya yang berkelanjutan; dan (2) apakah konstruksi pengaturan hukum tata ruang dapat didayagunakan sebagai piranti yuridis normatif maupun empiris-sosiologis pembangunan hukum tata ruang Kota Surabaya yang berkelanjutan. Dari formulasi permasalahan yang demikian itu saja dapat dipastikan bahwa kajian Rijadi ini berbeda dengan studi disertasi ini karena lebih menekankan pada masalah pergeseran substansi kebijakan tata ruang dalam regulasi di tingkat daerah.

**Keempat**, studi disertasi ini pun berbeda dengan kajian yang dilakukan oleh Soedarmadji<sup>28</sup> mengenai penyelesaian kasus-kasus yang berkaitan dengan pembangunan kota dan lingkungan hidup. Permasalahan studi ini berpusat pada beberapa hal penting pembangunan, yakni: (1) penentuan langkah dan kebijakan penyelesaian kasus lingkungan agar mengarah dan mencerminkan upaya penegakan hukum lingkungan yang berpedoman pada Undang-undang

---

<sup>27</sup>Prasetjo Rijadi, "Pembangunan Hukum Penataan Ruang dalam Konteks Konsep Kota Berkelanjutan: Studi Hukum Penataan Ruang di Kota Surabaya", *Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum*, Semarang: PDIH Undip, 2004.

<sup>28</sup>Soedarmadji, "Penyelesaian Kasus Tapak di Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang Secara Kooperatif melalui Mediasi", Laporan penelitian, Semarang: PEMDA Tk. II Semarang, 1993.

Nomor 4 Tahun 1982 secara efisien; (2) perumusan konsep operasional yang dapat menjaga kepentingan pelestarian lingkungan di satu pihak dan kepentingan peningkatan pembangunan ekonomi di pihak lain secara bersamaan; (3) peningkatan pemahaman dan wawasan yang sama dari berbagai pihak dalam memecahkan dan menyelesaikan sengketa kasus lingkungan, khususnya masalah pencemaran; dan (4) pembakuan pola penyelesaian sengketa kasus lingkungan secara non-yustisial yang sesuai dengan kondisi dan karakteristik masyarakat.

**Kelima,** Kajian Dwi dkk,<sup>29</sup> terhadap pengaruh pembangunan Kampus Universitas Negeri Semarang (UNNES) terhadap perubahan tata guna lahan dapat dikategorikan juga sebagai studi tentang tata ruang, namun lebih memfokuskan perhatian pada persoalan perubahan tata guna lahan dan dengan demikian jelas berbeda dengan studi disertasi ini yang berada dalam ranah studi hukum. Arah dari studi yang dilakukan oleh Dwi dkk ini mencoba menelusuri pengaruh yang ditimbulkan oleh pembangunan kampus UNNES terhadap daya dukung lahan yang semula menjadi lahan terbuka menjadi lahan terbangun. Kajian ini dimaksudkan juga untuk mengetahui tingkat kesesuaian pembangunan Kampus UNNES dengan perencanaan tata ruang kota Semarang.

---

<sup>29</sup>Dwi Iriani , dkk., “Pengaruh Pembangunan Kampus Universitas Negeri Semarang (UNNES) terhadap Perubahan Tata Guna Lahan”, Laporan Hasil Penelitian, 2000.

Dari lima kajian sebagaimana dipaparkan di atas tampak, bahwa tema dan fokus kajian disertasi ini belum ada kajian-kajian yang sama dengan judul kajian dalam disertasi ini dari penulis. Untuk memastikan keaslian dari tema dan fokus kajian diserta ini, penulis telah berusaha untuk mendatangi sejumlah Perpustakaan Perguruan Tinggi dan Perpustakaan Daerah di Jawa Tengah dan DIY Yogyakarta. Penelusuran juga dilakukan melalui internet untuk mengetahui hasil-hasil kajian tentang tata ruang di daerah lain dan bahkan di luar negeri.

Tabel 2  
Perbandingan fokus kajian disertasi dengan fokus studi-studi sebelumnya

No	Tema Kajian	Fokus Kajian	Arah Kajian
<b>Kajian-Kajian Selama Ini</b>			
1.	Kawasan Industri dalam Rangka Pelaksanaan Penataan Ruang di Kotamadya Daerah Tingkat II Palembang (Joni Emirzon)	Kebijakan Penataan kawasan industri	Faktor penghambat & upaya mengatasinya
2.	Ijin Pendirian Bangunan (IMB) sebagai Salah Satu Instrumen Pengendalian Tata Ruang Kota: Studi di Kotamadya Kupang (Nicky Uly)	IMB sebagai pengendali penataan ruang kota	Efektivitas pengendalian IMB
3.	Pembangunan Hukum Penataan Ruang dalam Konteks Konsep Kota Berkelanjutan: Studi Hukum Penataan Ruang di Kota Surabaya (Prasetjo Rijadi)	Hukum sebagai piranti penataan ruang kota berkelanjutan	Konstruksi hukum dlm penataan ruang kota
4.	Penyelesaian Kasus Tapak di Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang Secara Kooperatif melalui Mediasi (Soedarmadji)	Penyelesaian kasus penataan ruang kota	Pola penyelesaian melalui mediasi
5.	Pengaruh Pembangunan Kampus Universitas Negeri Semarang (UNNES) terhadap Perubahan Tata Guna Lahan (Dwi Iriani, dkk.)	Dampak pembangunan terhadap tata ruang kota	Perubahan tata guna tanah
<b>Kajian Sekarang / Kajian Disertasi</b>			
6.	Legislasi Penataan Ruang: Studi ttg Pergeseran Kebijakan hukum Tata Ruang dlm Regulasi Daerah di Kota Semarang (Edy Lisdiyono)	Pergeseran substansi kebijakan tata ruang dlm regulasi daerah	Alasan & dampak pergeseran, serta rekonstruksi kebijakan tata ruang ideal

**Sumber:** Dirangkum dari hasil-hasil studi sebelumnya yang mengkaji secara khusus masalah penataan ruang untuk membandingkan dengan fokus dan arah studi disertasi..

## 1.5 Proses Penelitian

Proses penelitian ini akan dimulai dengan menetapkan paradigma<sup>30</sup> sebagai langkah awal untuk menentukan arah dalam mengungkap masalah pergeseran substansi kebijakan legislasi penataan ruang nasional dalam regulasi di tingkat daerah, yang dalam hal ini regulasi tata ruang Kota Semarang. Paradigma terpadu yang dipilih dalam studi ini merupakan perpaduan antara tiga paradigma utama, yakni paradigma fakta sosial, paradigma perilaku sosial, dan paradigma definisi sosial yang kemudian dijabarkan ke dalam sejumlah teori - baik teori yang bersifat makroskopik maupun mikroskopik - sebagai alat analisis utama pergeseran substansi kebijakan penataan ruang nasional dalam regulasi di daerah.

Bertolak dari paradigma terpadu tersebut kemudian di-desain sebuah metode riset yang memungkinkan untuk menjawab permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini, yakni soal penyebab pergeseran kebijakan penataan ruang nasional dalam regulasi daerah, dampak yang ditimbulkan oleh pergeseran kebijakan hukum tata ruang tersebut, dan perumusan pola ideal kebijakan tata ruang. Disain metodologi riset tersebut mencakup metode penentuan lokasi riset, metode pendekatan riset,

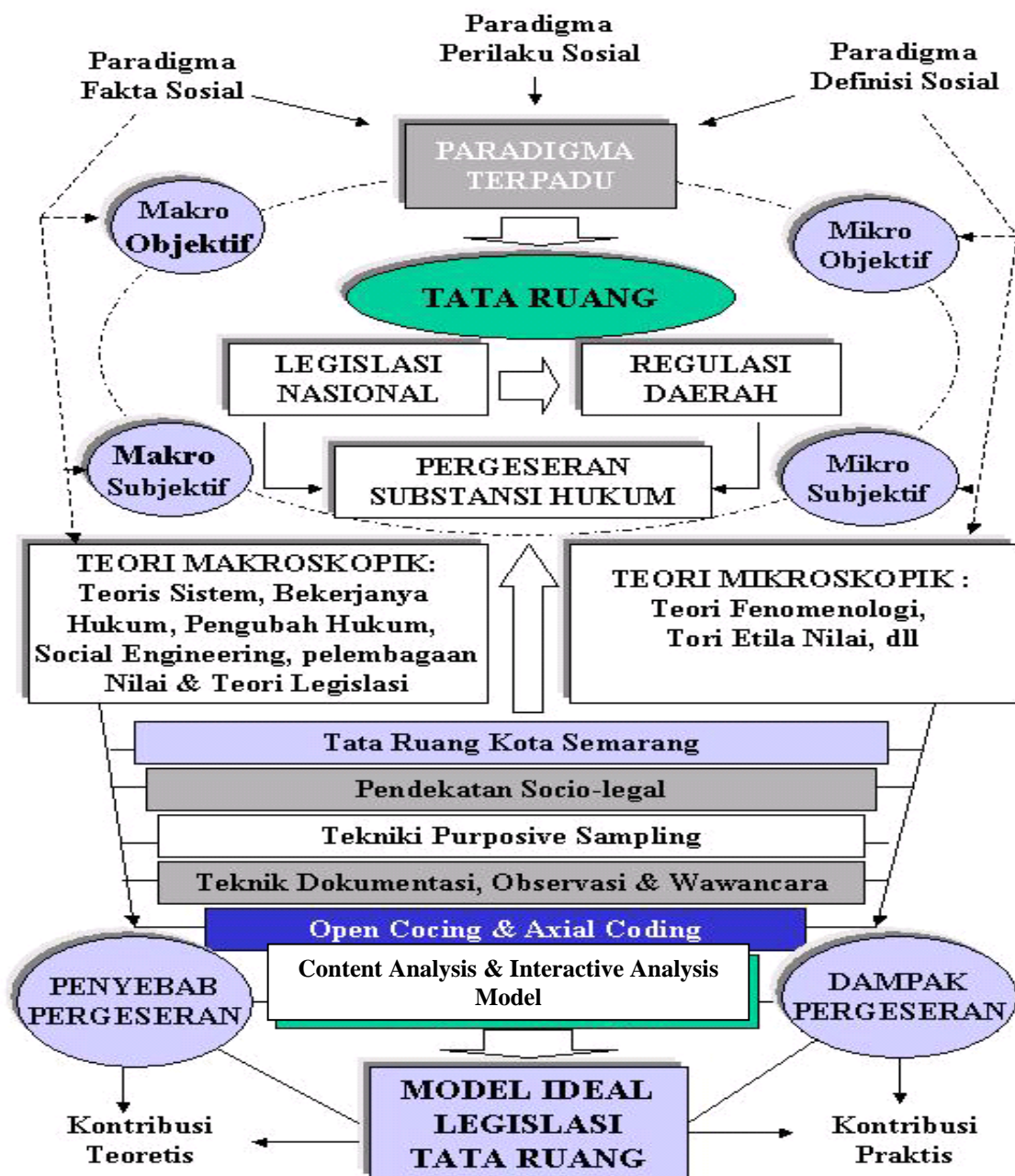
---

<sup>30</sup>Konsep paradigma di sini sejalan dengan Thomas Kuhn yang memandangnya sebagai suatu pencapaian ilmiah yang diakui secara umum yang pada suatu masa tertentu menyajikan kepada para ilmuwan sejumlah contoh masalah dan pemecahannya (Thomas Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago: University of Chicago Press, 1970: VII. Demikian pula George Ritzer mengartikan paradigma tidak lain sebagai suatu dasar bidang kajian dalam suatu ilmu (George Ritzer, *Sosiologi: Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Jakarta: Rajawali, 1985).

metode penentuan subyek riset, metode pengumpulan data, metode pengolahan data, dan metode analisis data. Secara keseluruhan proses penelitian dalam studi ini dibstraksikan dalam bagan berikut ini :

Skema 2

Alur pikir studi pergeseran kebijakan tata ruang dalam perspektif paradigma terpadu<sup>31</sup>



### 1.5.1 Paradigma Studi dan Kategorisasi Teoretik

Sesuai karakter masalah yang dikaji, maka paradigma yang digunakan dalam studi ini adalah paradigma terpadu dari George Ritzer. Inti dari paradigma terpadu terletak pada interelasi antara empat tingkat realitas sosial, yakni makro-obyektif, makro-subyektif, mikro-obyektif, dan mikro-subyektif.

<sup>32</sup> Sebagai konsekuensi logis dari penggunaan paradigma terpadu dalam studi ini, maka pola pergeseran kebijakan tata ruang dalam regulasi daerah akan dicermati dalam empat (4) tingkatan realitas sosial, yakni:

- (1) Realitas sosial pada tataran **makro-obyektif**, meliputi institusi masyarakat di mana kebijakan tata ruang itu diterapkan (institusi sosial, ekonomi, dan politik), tatanan hukum yang mengatur tentang tata ruang, birokrasi penataan ruang, dan lain-lain;
- (2) Realitas sosial pada tataran **makro-subyektif**, meliputi kultur, norma, dan nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat maupun para pelaksana kebijakan penataan ruang (pemerintah, pengembang, pengusaha, dan lain-lain);
- (3) Realitas sosial pada tataran **mikro-obyektif**, meliputi pola tingkah laku atau tindakan yang ditampilkan oleh masyarakat maupun para pelaksana kebijakan penataan ruang, termasuk interaksi yang terjadi antara

---

<sup>32</sup>Uraian tentang Paradigma Terpadu, lihat dalam George Ritzer, *Ibid.*, halaman 125-147.



masyarakat dengan para pembuat dan pelaksana kebijakan penataan ruang;

- (4) Realitas sosial pada tataran **mikro-subyektif**, meliputi berbagai konstruksi sosial yang diciptakan oleh masyarakat dalam menghadapi berbagai kebijakan tata ruang sebagai sebuah realitas sosial, dan konstruksi yang diciptakan oleh para pelaksana kebijakan penataan ruang dalam menerjemahkan dan menginterpretasi kebijakan tata ruang di lapangan.

Aspek pencermatan terhadap pergeseran kebijakan hukum tata ruang dalam regulasi daerah yang berlangsung dalam empat tingkatan realitas sosial tersebut, secara skematis dapat digambarkan dalam bagan berikut ini. Skema 3

Pencermatan pergeseran kebijakan tata ruang nasional dalam regulasi daerah dalam perspektif paradigma terpadu<sup>33</sup>



<sup>33</sup>Kristalisasi pemikiran George Ritzer tentang paradigma terpadu, *Op Cit.*, 1985, halaman 154-176.

Keempat tingkatan realitas tersebut akan menjadi fokus amatan terhadap masalah pergeseran pada aspek kebijakan hukum tata ruang dalam regulasi daerah maupun pada aspek implementasi kebijakan tata ruang di Kota Semarang. Fokus amatan tersebut digunakan juga untuk mencermati berbagai dampak yang ditimbulkan oleh adanya pergeseran kebijakan hukum tata ruang tersebut terhadap kualitas lingkungan kota dan kenyamanan kehidupan masyarakat di dalam ruang sosial tersebut.

Bertolak dari tingkatan paradigmatic terpadu ini, dapat dikategorisasikan sejumlah teori yang dipakai untuk menganalisis masalah pergeseran kebijakan hukum tata ruang dalam regulasi daerah di Kota Semarang. Kategorisasi teoretik tersebut dapat dicermati dalam **tabel 2** berikut ini.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup>Hasil identifikasi teoretik yang dilakukan penulis berdasarkan hasil penelusuran referensi, 2006.

KATEGORISASI TEORI DALAM PARADIGMA TERPADU DAN PEMANFAATANNYA DALAM RISET			
KATEGORI TEEORI	IDE DASAR	PEMANFAATAN DALAM RISET	METODE
TEORI MAKRO OBYEKTIF :			
• Teori Struktural Marx	Sistem ekonomi kapitalistik membentuk kelas2 sosial menjadi "struktur bawah" dan "struktur atas", dan sebagai penentu semua pranata yg ada	Mengkaji eksistensi hukum di tengah pertarungan kelas-kelas sosial sebagai akibat dari sistem ekonomi kapitalaistik	Interview/ wawancara Interview (wawancara)
• Teori Sistem Parson	Sistem kemasyarakatan dibentuk oleh sejumlah subsistem (sosial, budaya, politik dan ekonomi) dengan kekuatan informasi dan kekuatan energinya masing2	Mengkaji dominasi subsistem sosial, budaya, ekonomi, dan politik terhadap proses pembuatan dan implementasi kebijakan penataan ruang	
• Teori Hukum dan perubahan sosial Dror, dll.	Hukum sebagai sarana legitimasi perubahan dan <i>social engineering</i> Roscoe pound	Mengkaji peran kebijakan tata ruang dalam melegitimasi perubahan sosial, dan sebagai sarana pengubah masyarakat	
• Teori Pengubah Hukum	Perubahan hukum sangat ditentukan oleh faktor sosial, budaya, ekonomi, politik, globalisasi, Iptek, dll	Mengkaji aspek-aspek yang mempengaruhi pergeseran kebijakan penataan ruang	
• Teori Bekerjanya Hukum Seidman	Bekerjanya hukum sangat ditentukan oleh organ pembuat, penerap dan masyarakat serta kekuatan2 sosial dan personal	Mengkaji proses pembuatan dan implementasi kebijakan penataan ruang	
• Teori Hukum formal-rasionalistik Weber	Hukum formal rasionalistik yang menjadi ciri hukum modern dipengaruhi oleh ekonomi kapitalistik	Mengkaji langgam atau tipologi kebijakan tata ruang sebagai bagian dari kebijakan hukum modern yang erat kaitaannya ekonomi kapitalistik	

KATEGORISASI TEORI DALAM PARADIGMA TERPADU DAN PEMANFAATANNYA DALAM RISET			
KATEGORI TEORI	IDE DASAR	PEMANFAATAN DALAM RISET	METODE
<b>TEORI MAKRO SUBYEKTIF</b>			Interview/ Wawancara
•Teori Budaya Hukum Friedman	Budaya menentukan eksistensi hukum (budaya sbg motornya keadilan)	Mengkaji peran budaya dalam proses pembuatan dan penerapan kebijakan penataan ruang	
•Teori Budaya Organisasi Nigro & Nigro	Kebiasaan lama organisasi menentukan eksistensi sebuah kebijakan	Mengkaji pergeseran kebijakan penataan ruang sebagai akibat dari kebiasaan lama sebuah organisasi	
<b>TEORI MIKRO OBJEKTIF</b>			Interview dan observasi partisipasi pasif (pemahaman/Verstehe n)
•Teori Tindakan Sosial Weber	Tindakan sosial adalah tindakan yang bermakna subyektif	Mengkaji makna2 simbolik dari tindakan para pengambil kebijakan dalam proses pembuatan maupun pengimplementasiannya	
•Teori Aksi Sosial Parsons	Perilaku seseorang berdimensi kultural, sosial dan psikologis	Mengkaji dimensi sosial, budaya dan psikologis yang memberikan tekanan terhadap tindakan para pengambil kebijakan dalam pembuatan dan implementasi kebijakan tata ruang	

KATEGORISASI TEORI DALAM PARADIGMA TERPADU DAN PEMANFAATANNYA DALAM RISET			
KATEGORI TEORI	IDE DASAR	PEMANFAATAN DALAM RISET	METODE
TEORI MIKRO SUBYEKTIF			Interview dan observasi partisipasi pasif (pemahaman/verstehen)
•Interaksionis Simbolik Mead, Cooley dll	Perilaku seseorang memiliki makna2 simbolik tertentu	Mengkaji makna2 yang berada di balik tindakan para pengambil kebijakan dan pengguna ruang wilayah (pengusaha dan masyarakat)	
•Fenomenologi Husserl, dll	Fenomena sosial merupakan realitas yang tampak maupun tak tampak dan hanya dapat dipahami melalui kesadaran total	Mengungkap realitas yang tampak maupun tidak tampak dari fenomena penataan ruang	

**Pertama**, asumsi yang dapat dibangun untuk menjelaskan realitas sosial pada tingkat **makro-obyektif**, bahwa baik secara struktural sistemik masalah pergeseran kebijakan hukum tata ruang dalam berbagai regulasi daerah tidak terlepas dari asupan berbagai faktor eksternal seperti komponen ekonomi, sosial, politik, dan lain sebagainya. Dengan kata lain, masuknya komponen-komponen eksternal ke dalam proses pembuatan dan pengimplementasian kebijakan tata ruang kota tersebut dalam kerangka struktural dan sistemik merupakan sebuah realitas sosial pada tingkat makro-obyektif.

Pergeseran kebijakan hukum tata ruang itu memperlihatkan bagaimana manusia atau masyarakat bertindak dalam hubungannya dengan nilai-nilai (*values*) dan cita-cita yang mereka miliki. Nilai-nilai dan cita-cita - baik yang

terungkap maupun yang tidak terungkap - adalah hasil dari pengalaman manusia dalam perekonomian dan kebudayaan tertentu, dan dalam situasi tertentu merupakan pelengkap dari naluri-naluri dasar dalam kehidupan manusia. Disadari atau tidak tujuan dari tingkah laku dan tindakan manusia itu pada dasarnya dipengaruhi oleh nilai-nilai yang dimilikinya.

Bertolak dari pemikiran yang demikian itu, maka dapat diasumsikan bahwa tingkah laku dan tindakan manusia dalam penggunaan ruang haruslah dipahami sebagai bentuk perwujudan terhadap kebutuhan dan keinginan manusia yang berlaku dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan lain sebagainya. Dengan demikian, teori-teori struktural akan digunakan untuk menjelaskan masalah tersebut. Teori struktural mengandaikan adanya determinasi struktur terhadap tingkahlaku seseorang. Mengenai masalah determinasi ekonomi ini, Marx<sup>35</sup> merupakan orang pertama yang dengan amat jelas dan terperinci menjelaskan betapa hebatnya pengaruh kuasa ekonomi terhadap kehidupan manusia. Ia mengatakan, bahwa siapapun yang menguasai ekonomi, maka akan menguasai manusia. Seluruh tindak-tanduk manusia dikendalikan oleh motif-motif ekonomi.

---

<sup>35</sup>Karl Marx, *Capital A Critique of Political Economy Volume I*, Foreign Languages Publishing House, Moscow, 1961. Juga dalam Lihat Franz Magnis Suseno, *Pemikiran Karl Marx*, Jakarta: Gramedia, 2000; Baca juga Baca, Alant Hunt, dalam Adam Podgorecki dan Christopher J. Welan, *Pendekatan Sosiologis Terhadap Hukum*, Bina Aksara, Jakarta, 1987.

Pandangan Marx ini mengiyaratkan, bahwa ekonomi dalam masyarakat merupakan *struktur bawah* yang memberi bentuk dan corak kepada semua orang yang berada pada *struktur atas*. Oleh karena itu, hukum, ajaran agama, sistem politik, corak budaya, bahkan struktur masyarakat, sebenarnya tidak lain adalah cerminan belaka dari sistem ekonomi yang ada di baliknya. Tidak ada satupun peristiwa sejarah di dunia ini yang tidak dapat dijelaskan dengan kategori-kategori kepentingan ekonomi, dan bahkan perang, revolusi, pemberontakan, dan penjajahan selalu mempunyai motif-motif ekonomi tertentu.

Hukum pun tidak lepas dari ekonomi. Menurut Marx,<sup>36</sup> hukum dan semua yang menjadi '*struktur atas*' lebih banyak merupakan alat legitimasi dari kelas ekonomi tertentu. Ketika menanggapi pertanyaan mengapa sebuah sistem hukum yang pada awalnya bersifat revolusioner tapi kemudian berubah corak menjadi anti perubahan, Marx secara tegas mengatakan bahwa hal itu terjadi karena hukum itu telah dikuasai oleh kelas berkuasa atau golongan elit. Golongan elit cenderung bersikap konservatif dan takut perubahan, karena perubahan bagi mereka berarti membahayakan *privilese-privilese* yang menguntungkan kepentingan ekonominya. Asumsi-asumsi yang dibangun oleh

---

<sup>36</sup>Karl Marx, *Ibid.*, 1961. Juga dalam Lih Franz Magnis Suseno, *Op Cit.*, 2000; Baca juga Baca, Alant Hunt, dalam Adam Podgorecki dan Christopher J.Welan, *Op Cit.*, 1987.

Marx tersebut dapat digunakan untuk menjelaskan bahwa dalam hubungannya dengan substansi tata ruang terkait pula dengan daya guna dan biaya.

**Kedua**, pada tataran **makro-subyektif**, Nigro and Nigro sebagaimana dikutip oleh Islamy<sup>37</sup> berpendapat, bahwa salah satu faktor yang mempengaruhi kebijakan adalah kebiasaan lama organisasi seperti kebiasaan investasi modal, sumber-sumber dan waktu sekali dipergunakan untuk membiayai program-program tertentu, cenderung dan selalu diikuti kebiasaan para administrator, kendatipun misalnya keputusan-keputusan yang berkenaan dengan itu telah dikritik sebagai hal yang salah dan perlu dirubah. Kebiasaan lama itu akan terus diikuti, lebih-lebih kalau suatu kebijakan yang telah ada dipandang memuaskan.

Penjelasan tentang determinasi struktur-struktur yang ada dalam masyarakat terhadap tingkahlaku manusia ini dapat disimak dari pemikiran Durkheim. Pemikiran Durkheim<sup>38</sup> ini menjadi dasar teori struktural dalam sosiologi dengan pusat perhatian pada fakta sosial yang terdiri dari dua bentuk, yakni struktur sosial dan pranata sosial. Struktur sosial mencakup jaringan hubungan sosial di mana interaksi sosial berproses dan menjadi terorganisir

---

<sup>37</sup>Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 2002.

<sup>38</sup>Emile Durkheim, *The Division of Labour in Society*, New York: The Free Press, 1964. juga dalam George Ritzer, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan berparadigma Ganda*, Jakarta, Penerbit Rajawali, 1985, halaman 21-22.



melalui mana posisi sosial individu dan kelompok ditentukan, sedangkan norma-norma dan pola nilai (*common values*) dapat disebut sebagai institusi atau pranata sosial.

Menurut **Marcel Mauce** dan *P. Fanconnet*,<sup>39</sup> pranata sosial mencakup cara-cara bertingkah laku dan bersikap yang telah terbentuk dan yang telah diketemukan oleh individu di dalam pergaulan hidup di mana ia kemudian menjadi bagian dari padanya, sehingga cara bertingkah laku dan bersikap itu memaksanya untuk menuruti dan untuk mempertahankannya. Berkaitan dengan kehidupan sosial, misalnya, penggunaan ruang Kota harus disesuaikan dengan kebutuhan sosial dan ekonomi serta selaras dengan kepentingan umum. Hal yang menentukan nilai ruang secara sosial dapat diterangkan dengan proses ekologi yang berhubungan dengan sifat fisik tanah, dan dengan proses organisasi yang berhubungan dengan masyarakat, yang semuanya mempunyai kaitan dengan tingkah laku dan perbuatan kelompok masyarakat.

**Ketiga**, komponen nilai atau kultur merupakan realitas sosial pada tingkat **mikro-obyektif**, dan untuk itu teori aksi sosial dapat digunakan untuk menjelaskan masalah ini dengan lebih baik. Menurut Weber, tindakan sosial dapat berupa tindakan yang bersifat menginternal dan bermakna, atau merupakan tindakan perulangan dengan sengaja sebagai akibat dari pengaruh

---

<sup>39</sup>Marcel Mauce dan P. Fanconnet dalam George Ritzer, *Ibid.*, 1985, halaman 22-23.

situasi yang menurutnya menguntungkan.<sup>40</sup> Menurut *Margareth Mead*,<sup>41</sup> tindakan seseorang merupakan tanggapan aktif terhadap suatu hal di dalam lingkungan tertentu berdasarkan penghayatannya terhadap suatu obyek melalui proses imitasi dan adaptasi.

Skema dasar teori aksi yang digagas oleh *Parsons*<sup>42</sup> juga menegaskan, bahwa tindakan adalah perilaku yang disertai aspek “upaya” subyektif dengan tujuan membawa atau mendekatkan kondisi-kondisi situasional atau kenyataan kepada keadaan yang ideal atau yang ditetapkan secara normatif. Setiap tindakan selalu melibatkan empat dimensi pokok, yaitu: dimensi kultural, sosial, psikologis, dan biologis. Dimensi kultural berkaitan dengan nilai-nilai yang menjadi orientasi perilaku seseorang karena dianggap baik dan mulia. Dimensi sosial dari perilaku berkaitan dengan kesepakatan norma yang menjadi pengaruh perilaku seseorang dalam kelompok. Berdasarkan konsep dasar teori tindakan sosial tersebut dapatlah diasumsikan bahwa masalah pergeseran kebijakan hukum tata ruang yang secara normatif telah diformalkan dalam berbagai produk perundang-undangan, selalu berada dalam keadaan di

---

<sup>40</sup>Demikian pula Robert B. Seidman berpendapat, bahwa apakah seorang pemeran hukum akan berarti bertindak menurut hukum atau tidak, sangat ditentukan oleh “*wether the norm is functional to the goals set for the position*” (Kf. Robert B. Seidman, “*Law and Development: A General Model*”, dalam *Law and Society Review* /, Pebruari 1972, halaman 141).

<sup>41</sup>Margareth Mead, *Culture Patterns and Technical Change*, USA: New American Library of World Literature Inc, 1960, halaman 14.

<sup>42</sup>Talcott Parsons, *Toward A General Theory of Action*, Cambridge: Harvard University Press, 1976, halaman 7.

antara keseimbangan dan perubahan, dan selalu berorientasi pada nilai tertentu. Nilai yang dimaksudkan di sini adalah merupakan bagian dari sistem sosial yang telah melembaga.

**Keempat**, dalam kerangka **mikro-subyektif**, dimensi psikologis berkaitan dengan tujuan-tujuan tertentu yang secara rasional dipilih oleh pelaku, termasuk cara, alat, serta teknik untuk mencapai tujuannya. Sedangkan, dimensi biologis berkaitan dengan kondisi-kondisi situasional dalam diri pelaku yang membatasi tindakannya dalam mencapai tujuan. Berbagai bentuk interaksi, pemaknaan, dan pertukaran sosial yang tergolong dalam realitas sosial pada tingkat mikro-subyektif tersebut dapat dijelaskan dan dianalisis dengan menggunakan teori interaksional.

Aspek interaksi dan pemaknaan tersebut secara eksplisist ditemukan dalam pemikiran kaum interaksionis simbolik seperti *G.H. Mead* dan *C.H. Cooley* maupun para penganut interaksionis modern seperti *Goffman* dan *Blumer*.<sup>43</sup> Menurut *Mead* dan *Cooley*,<sup>44</sup> manusia tidak bereaksi terhadap dunia sekitar secara langsung. Tanggapan manusia terhadap dunia sekitar selalu melalui perantara makna yang mereka hubungkan dengan benda-benda atau kejadian-kejadian tertentu. Demikian pula *Goffman* dan *Blumer* menekankan

---

<sup>43</sup>Paul B. Horton, *Sosiologi*, Jakarta: Penerbit Erlangga, 1991, halaman 17.

<sup>44</sup>Paul B. Horton, *Ibid.*, 1991.

bahwa orang menanggapi sesuatu sesuai dengan “bagaimana mereka membayangkan” sesuatu itu.<sup>45</sup>

## **1.6.2 Metode Penelitian**

### **1.6.2.1 Variabel Penelitian**

Bertolak dari seluruh uraian pada bagian terdahulu, maka dapatlah dirumuskan sejumlah variabel (komponen) utama yang menjadi fokus dari penelitian ini, antara lain:

- (1) Variabel **legislasi penataan ruang nasional**. Variabel ini dikonsepsikan sebagai serangkaian kegiatan yang dijalankan oleh para pengambil kebijakan di tingkat nasional dalam bentuk peraturan Perundang-undangan guna mengatur penataan ruang di seluruh wilayah Indonesia. Indikator dari variabel ini meliputi: (a) pemikiran atau gagasan pembuat kebijakan legislasi nasional (DPR dan pemerintah) dalam membuat kebijakan penataan ruang; (b) substansi kebijakan tata ruang yang terumus dalam peraturan Perundang-undangan tentang tata ruang.
- (2) Variabel **sosial, budaya, ekonomi, dan politik**. yakni elemen-elemen non-hukum yang ikut mempengaruhi proses pembentukan maupun pengimplementasian kebijakan legislasi tata ruang. Indikator dari elemen-elemen non-hukum tersebut antara lain: nilai-nilai yang dianut dan

---

<sup>45</sup>Paul B. Horton, *Ibid.*, 1991.

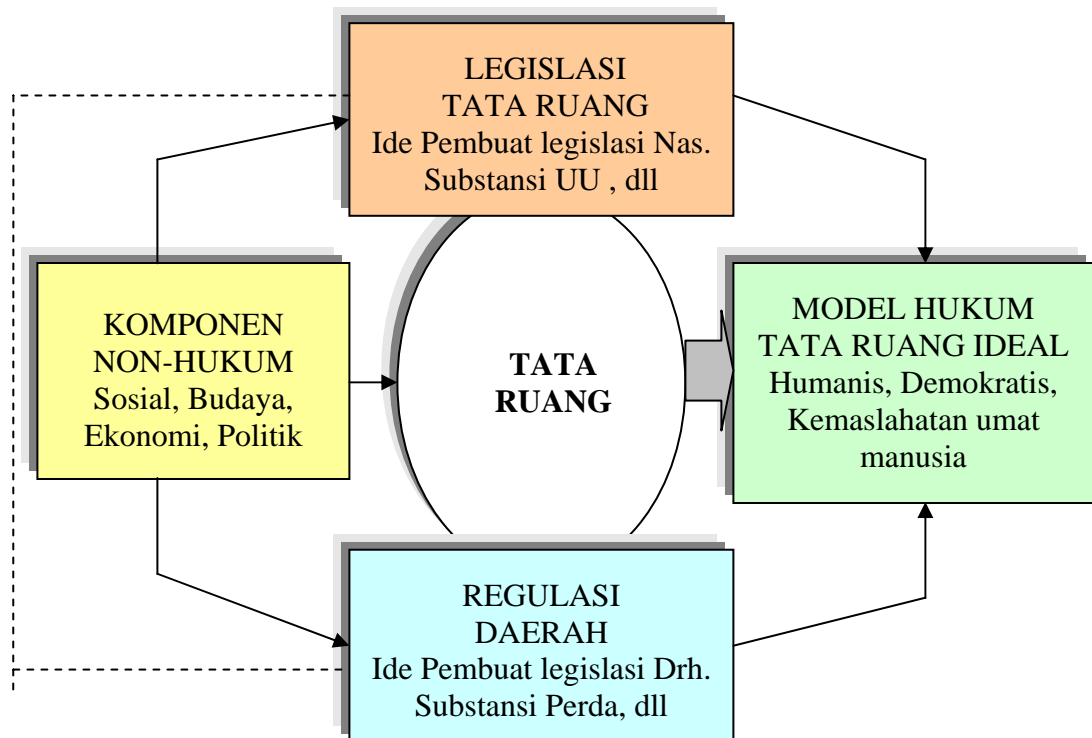
diperjuangkan oleh masyarakat, tuntutan-tuntutan masyarakat, pertimbangan-pertimbangan politik, dan intervensi pihak-pihak yang memiliki kekuatan ekonomi terhadap kebijakan penataan ruang.

- (3) Variabel **Regulasi tata ruang daerah**. Variabel ini dikonsepsikan sebagai serangkaian kegiatan yang dijalankan oleh para pengambil kebijakan di tingkat daerah dalam bentuk peraturan Perundang-undangan guna mengatur penataan ruang di Kota Semarang. Indikator variabel ini meliputi: (a) pemikiran atau gagasan pembuat kebijakan legislasi daerah (DPRD Kota dan pemerintah Kota) dalam membuat kebijakan penataan ruang Kotamadya Semarang; (b) substansi Peraturan Daerah (Perda) dan berbagai kebijakan daerah lainnya mengenai tata ruang Kotamadya Semarang.

Dinamika hubungan antar variabel penelitian ini menunjukkan bahwa variabel non-hukum merupakan kekuatan yang mempengaruhi, baik terhadap proses legislasi di tingkat nasional maupun di tingkat daerah yang berkaitan dengan tata ruang, dengan memberikan masukan-masukan berupa nilai-nilai sosial, budaya, ekonomi dan politik. Dalam proses legislasi itu, para pengambil kebijakan di tingkat daerah sangat tergantung secara substansial dengan apa yang menjadi legislasi nasional. Demikian pula apa yang dihasilkan di tingkat daerah akan menjadi bahan masukan yang sangat berarti dalam mereformulasi

kebijakan hukum tata ruang yang lebih ideal. Kebijakan hukum penataan ruang ideal yang dimaksudkan di sini adalah kebijakan-kebijakan hukum yang bersifat humanis, demokratis, dan berorientasi pada kemaslahatan umat manusia. Kerangka hubungan antar-variabel penelitian tersebut dapat digambarkan dalam bagan berikut ini.

Bagan 4  
Kerangka hubungan antar variabel-variabel penelitian<sup>46</sup>



Kebijakan tata ruang yang bersifat humanis di sini diidealkan sebagai kebijakan yang lebih berpihak dan melindungi kepentingan dan kemanfaatan hak-hak manusia (masyarakat) beserta generasi penerusnya sebagai makhluk

<sup>46</sup>Abstraksi yang dibuat penulis untuk menunjukkan kerangka hubungan antar variable yang menjadi focus amatan dalam studi disertasi ini.

yang bermartabat dan berperikemanusiaan. Sedangkan kebijakan tata ruang yang bersifat demokratis berarti setiap kebijakan penataan ruang yang dibuat atau ditetapkan itu semaksimal mungkin melibatkan seluruh komponen masyarakat sebagai pemangku kepentingan, karena merekalah yang bakal menempati dan menikmati ruang tersebut. Demikian pula kebijakan tata ruang yang berorientasi pada kemaslahatan umat manusia harus dimaknakan sebagai kebijakan yang dibuat untuk mewujudkan kesejahteraan dan kebahagiaan seluruh umat manusia yang menghuni ruang tersebut.

Karakteristik kebijakan tata ruang ideal yang demikian itu tentunya menghendaki: (1) adanya keterpaduan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan; (2) adanya keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya; (3) terwujudnya keberlanjutan ruang dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang; (4) keberdayagunaan dan keberhasilgunaan ruang dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya yang terkandung di dalamnya dan selalu diimbangnya dengan tetap menjaga agar ruang tetap berkualitas; (5) tata ruang dengan selalu mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil; dan (6) adanya keterbukaan

dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan kebijakan hukum tata ruang.

#### **1.6.2.2 Tipe dan Jenis Penelitian**

Penelitian ini termasuk penelitian Kualitatif, dengan menggunakan pendekatan *socio legal* untuk melihat proses bekerjanya hukum, baik pada tataran formulasi maupun implementasi dalam hubungannya dengan dinamika sosial, budaya, ekonomi dan politik. Secara singkat dapat dikatakan bahwa studi *socio legal* mencoba memotret hukum dalam dinamika kehidupan sosial dalam konteks yang lebih luas. Penelitian tidak bertolak dari suatu teori tetapi dari kenyataan-kenyataan sosial yang melingkupi proses bekerjanya hukum untuk kemudian diolah, dianalisis dan diinterpretasi untuk membangun kerangka teoretik (teori) hukum tata ruang yang lebih ideal.

Studi ini tergolong dalam studi terhadap hukum yang nondogmatis, karena melakukan pengkajian terhadap hukum secara deskriptif, dan tidak preskriptif.<sup>47</sup> Menurut Satjipto Rahardjo, dalam kajian seperti ini, hukum dilihat sebagai variabel tak-mandiri, tetapi terkait dengan subsistem lain dalam masyarakat.<sup>48</sup> Oleh karena itu, yang ditekankan di sini adalah membuat deskripsi tentang realitas yang dihadapi serta mencoba memahaminya. Setiap

---

<sup>47</sup>Satjipto Rahardjo, “Beberapa Segi dari Studi tentang Hukum dan Masyarakat”, *Hukum*, No. 1 Tahun I, 1974 Jakarta: Yayasan Penelitian dan Pengembangan Hukum, halaman 11.

<sup>48</sup>Satjipto Rahardjo, *Ibid*.



kejadian atau realitas direkam dan dianalisis untuk menemukan keterhubungannya.<sup>49</sup>

Penelitian ini tidak saja merekam hal-hal yang tampak secara eksplisit saja dalam arti Substansi Kebijakan, melainkan juga melihat secara implisit, makna dibalik substansi per-Undang-undangan tata ruang serta keseluruhan fenomena di balik fakta-fakta tersebut. Karena data dalam penelitian ini berupa fenomena sosial dan hukum, maka penggunaan jenis penelitian kualitatif merupakan cara yang terbaik. Dengan demikian, konsekuensi metodologik dalam penelitian ini adalah: (1) menata dan mengembangkan unsur kajian, (2) menetapkan informan dan responden secara *purposive* dengan bertitik tolak pada data yang dibutuhkan, (3) mengandalkan peneliti sendiri sebagai instrumen utama penelitian, (4) menganalisis data secara kualitatif selama di lapangan maupun setelah pekerjaan lapangan.

#### **1.6.2.3 Teknik Penentuan Lokasi Penelitian**

Penelitian ini mengambil lokasi di Kota Semarang dengan asumsi bahwa Kota Semarang sebagai kota industri dan perdagangan, akan banyak dijumpai fenomena yang berkaitan dengan persoalan penataan tata ruang kota. Sebagai ibu kota Propinsi Jawa Tengah, di Kota Semarang juga terdapat

---

<sup>49</sup>Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat.*, *Op.cit*, halaman 17.

seluruh unsur sistem pemerintahan yang dapat menjadi sumber data mengenai proses pembuatan kebijakan hukum tata ruang kota.

#### **1.6.2.4 Sumber Data dan Teknik Pengumpulan Data**

Penentuan sumber data, tergantung pada karakter data yang hendak dicari. Secara umum, data yang dibutuhkan mencakup data primer dan data sekunder. Sumber data primer ditentukan secara *purposive sampling*, yakni pihak-pihak yang diperhitungkan paling mengetahui kebijakan hukum tata ruang kota Semarang dan dampak penyimpangan dari kebijakan tersebut, antara lain: (1) anggota Legislatif Kota dan Provinsi; dan (2) Pemerintah Kota Semarang dalam hal Dinas Terkait terdiri dari Bappeda Kota dan Provinsi, Dinas Tata Kota, Dinas Permukiman dan Tata Ruang Kota, dan Bagian Hukum dan perundangan Kota Semarang. Responden yang diharapkan untuk memberikan informasi tentang data primer ditetapkan sebanyak 20 orang. Sedangkan yang menjadi sumber data sekunder adalah Biro Statistik sebagai lembaga atau institusi yang menyimpan, mendokumentasikan, dan memiliki dokumen data yang tercatat, baik dalam bentuk keputusan, hasil riset, maupun peraturan perundangan yang berkaitan dengan kebijakan penataan ruang Kota Semarang.

Sesuai jenis data dan sumber data sebagaimana dikemukakan terdahulu, maka ada beberapa teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian

ini antara lain sebagai berikut: (1) studi dokumen mengenai keputusan dan peraturan yang menyangkut penataan tata ruang kota; (2) observasi lapangan untuk memperoleh data tentang dampak penyimpangan kebijakan tata ruang; (3) wawancara dan observasi kepada para informan untuk menggali data primer, dengan peneliti sendiri sebagai alat penelitian utama. Penggunaan metode pengumpulan data yang demikian itu, peneliti diarahkan untuk mengungkap informasi lengkap dari semua sumber data.

#### **1.6.2.5 Teknik Pengolahan dan Analisis Data**

Semua data yang berhasil dikumpulkan, dianalisis secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut: (1) terjun ke lapangan dengan mengelompokkan data menurut unsur kajian yang telah ditetapkan; (2) uraian dan konsep-konsep berdasarkan data; (3) mengkonfirmasi penafsiran tentang keterkaitan unsur kajian tersebut dengan informan; (4) melakukan konseptualisasi untuk merumuskan hasil temuan.

Dalam mengolah, mensistematisasi, dan mengkonstruksikan data dalam bingkai analisis kualitatif, maka ditempuh model pengkodean data terbuka (*open coding*) dan pengkodean terpusat atau *axial coding*. Pengkodean terbuka dipakai untuk melakukan penamaan terhadap fenomena penataan ruang berdasarkan data yang terkumpul. Sedangkan melalui pengkodean terpusat, analisis difokuskan pada spesifikasi fenomena penataan ruang dengan

mengaitkannya dengan kondisi penyebab, konteks, dan perilaku, serta konsekuensi-konsekuensinya.

Sebelum data hasil riset ini dianalisis lebih jauh, maka langkah yang paling awal ditempu adalah mengecek kelengkapan dan keabsahan data riset.

**Validitas** (kesahihan) mengacu pada sejauh mana apa yang ingin dicapai dapat terlaksana, yakni representasi autentik dari apa yang terjadi dilapangan.

Validitas data dalam riset ini dipertahankan dengan menggunakan dua (2) cara, yakni: **pertama**, validitas penataan ruang baik nasional maupun daerah dilakukan dengan mencocokkan kebenaran informasi yang disampaikan oleh narasumber dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang masalah penataan ruang. **Kedua**, validitas data implementasi kebijakan penataan ruang dilakukan secara intentsif bertemu dengan warga masyarakat Kota Semarang yang terkena dampak kebijakan tata ruang Kota maupun dengan para pengambil kebijakan hukum tata ruang Kota Semarang.

Itu berarti, dalam riset ini peneliti tidak mengikuti anjuran Shimahara<sup>50</sup> untuk tinggal bersama dengan orang-orang yang diteliti selama suatu periode tertentu. Hal ini tidak dilakukan karena, peneliti sendiri adalah juga warga

---

<sup>50</sup>N. Shimahara. "Anthroethnography: A. Methodological Concideration" dalam In R. Sherman & R.B. Web. *Qualitative Resaeach in Education: Focus and Method*. London: Falmer Press, 1988. Elaborasi yang cukup lengkap tentang masalah validitas data dapat ditemukan pula dalam Agus Salim (Penyunting), *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial: dari Denzin Guba dan penerapannya*. Yogyakarta: PT. Tiara Wacana, halaman 80-88.

Kota Semarang, sehingga tidak perlu menetapkan waktu khusus untuk tinggal bersama warga Kota Semarang. Hanya saja dalam riset ini peneliti berusaha secermat mungkin untuk menentukan lokasi-lokasi atau kelompok warga yang terkena dampak kebijakan tata ruang. Lokasi-lokasi yang menjadi konsentrasi khusus dalam riset ini adalah kawasan pantai utara Jawa (terutama pantai Marina), kawasan industri Candi di Ngaliyan, kawasan industri Genuk, kawasan industri Mangkang kawasan Gunungpati, Mijen, Banyumanik, dan lain-lain.

Selain menjaga validitas data, upaya-upaya lain yang dilakukan untuk menjaga dan meningkatkan **reliabilitas** (keterandalan) data dalam riset ini, antara lain berkenaan dengan keterulangan temuan oleh peneliti yang berbeda dan peneliti terdahulu atau pertama. Tingkat reliabilitas yang paling utama untuk dipertahankan dari riset ini adalah *reliabilitas internal*, yakni menyangkut kesesuaian antara deskripsi-deskripsi tentang realitas yang diamati dalam riset yang sama. Upaya untuk mempertahankan reliabilitas dalam riset ini adalah dengan mencatat data seperti apa adanya dan sedapat mungkin secara *verbatim*, dan hasil temuan selalu dikonfirmasi dengan para informan. Strategi tersebut ditempuh untuk menghindari deskripsi data yang bersumber hanya dari perspektif peneliti dan tidak dari orang yang diteliti.

Reliabilitas data juga dilakukan dengan *triangulasi*. Triangulasi tersebut meliputi:

- a. Triangulasi data, artinya data harus dikumpulkan dari beberapa waktu yang berbeda, sumber yang berbeda, tempat yang berbeda dan dari orang yang berbeda. Triangulasi data dilakukan dengan jalan: (a) membandingkan data hasil pengamatan dengan hasil wawancara, (b) membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi, (c) membandingkan apa yang dikatakan orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakan sepanjang waktu, (d) membandingkan keadaan dan prespektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan sesuai kualifikasi tertentu, dan (e) membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen.
- b. Triangulasi teori, artinya suatu topik riset ditinjau dari beberapa perspektif teoretis sehingga menjadi lebih jelas. Dalam riset ini ditinjau dari disiplin ilmu sosiologi, antropologi, hukum.
- c. Triangulasi metode, artinya data yang diperoleh harus merupakan hasil aplikasi dari beberapa metode pengumpulan data agar dapat memperkuat keabsahan data. Untuk itu dalam riset ini peneliti memadukan metode observasi partisipasi dan wawancara, serta ditunjang dengan metode dokumentasi.<sup>51</sup>

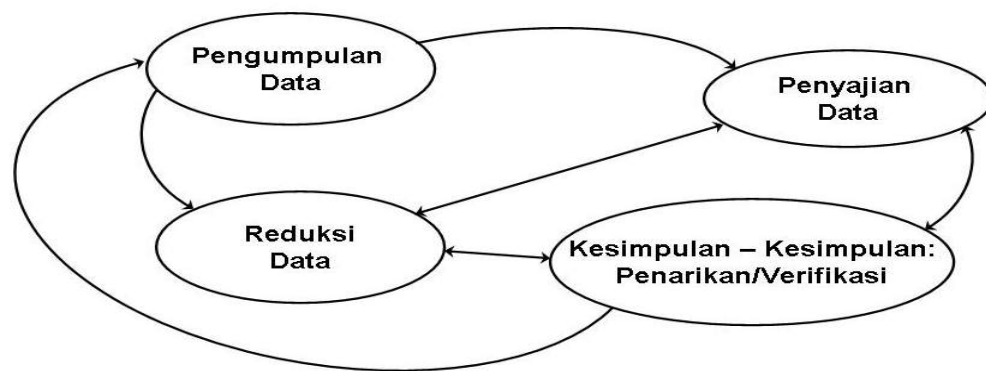
Semua data hasil olahan tersebut kemudian dianalisis untuk menemukan makna-makna di balik pergeseran kebijakan hukum tata ruang dan sekaligus dampaknya dalam regulasi daerah. Model analisis yang diterapkan di sini adalah **model analisis isi** (*content analysis model*) untuk menganalisis substansi berbagai dokumen peraturan perundang-undangan nasional dan daerah untuk mengetahui sejauh mana pergeseran kebijakan hukum tata ruang.

---

<sup>51</sup>R.G. Burgers. *In the Field: An Introduction to Field Research*. London: George Allen & Unwin, 1984. Juga J. Lexy Moleong, *Metode penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 1996, halalamn 178; Elyas Kopong, *Op Cit*, 1998, halalam 189.

Model analisis ini akan dipadukan dengan **model analisis interaktif** (*interactive analysis model*) sebagaimana dikemukakan oleh *Miles* dan *Haberman* (1992) untuk menganalisis data lapangan.

Bagan 5  
Model analisis interaktif (*interactive analysis model*)  
menurut Miles dan Haberman (1992)<sup>52</sup>



Model analisis ini dimulai dengan mereduksi dan menyajikan (*mendisplay*) data lapangan yang sudah berhasil dikumpulkan untuk menarik simpulan-simpulan. Simpulan-simpulan yang berhasil dirumuskan itu belum dipandang sebagai sesuatu yang final, tetapi masih harus dikonfirmasi kembali ke lapangan. Alur analisis yang demikian itu memungkinkan

---

<sup>52</sup>Matthew B. Miles dan Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, Jakarta: UI-Press, 1992, halaman 16-20. Juga dalam Esmi Warrasih, “Metode penelitian Bidang Ilmu Humaniora”, *Bahan Pelatihan Metodologi Penelitian*, Semarang: Bagian Hukum dan Masyarakat UNDIP, 1999. Juga dalam A. Michael Huberman & Matthew B. Miles, “*Data Management and Analysis Methods*” dalam Norman K. Denzin & Yvonna S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*, London: SAGE Publications, 1994, halaman 428-444.

dirumuskannya simpulan-simpulan baru yang benar-benar valid dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

### **1.7 Sistematika Penulisan dan Pertanggung-jawaban Disertasi**

Lingkup bahasan dengan fokus studi pergeseran kebijakan tata ruang dalam regulasi di tingkat daerah sangat relevan untuk diangkat dalam penulisan disertasi ini. Bahwa pergeseran kebijakan hukum tata ruang di tingkat daerah ini dimulai dengan memaparkan pemikiran teoretik tentang perubahan hukum dalam kebijakan legislatif (Bab II). Pemaparan konteks konseptual ini dimaksudkan untuk mengeksplorasi peta pemikiran dan konsep-konsep teoretik tentang masalah perubahan hukum dalam kebijakan legislatif, yang kemudian dimanfaatkan untuk merumuskan tesis sebagai jawaban teoretik atas permasalahan yang diajukan dalam studi ini. Atas dasar pemahaman yang demikian itu, maka dalam Bab II ini akan diulas tentang peranan hukum dalam perubahan sosial, aspek-aspek pengubah hukum, etika pembuatan dan perubahan hukum, kekuatan non-hukum dalam proses pembuatan hukum, prinsip dasar dan mekanisme pembuatan hukum, dampak pembuatan hukum dan perubahan hukum.

Di dalam Bab ketiga (III) akan diulas tentang dinamika kebijakan penataan ruang di Kota Semarang yang dijadikan sebagai lokasi untuk mengkaji masalah pergeseran kebijakan hukum tata ruang dalam regulasi daerah.



Informasi yang dipaparkan di dalam Bab III ini antara lain berkaitan dengan konsep kebijakan hukum tata ruang secara umum dan kebijakan tata ruang Kota Semarang khususnya. Selain itu, digambarkan pula konteks sosial budaya yang melingkupi Kota Semarang dan warga masyarakat yang berada di dalamnya. Uraian dalam Bab ini merupakan gambaran umum dan sekaligus merupakan informasi awal yang menjadi “pintu masuk” untuk membahas secara lebih detail masalah pergeseran kebijakan hukum tata ruang dalam regulasi yang berlangsung di Kota Semarang yang menjadi lokasi sasaran studi ini.

Sebelum melakukan analisis lebih jauh tentang masalah pergeseran kebijakan tata ruang, di dalam Bab IV tentang substansi legislasi penataan ruang nasional maupun kebijakan tata ruang daerah. Pada bab ini akan dibahas pergeseran legislasi yang bersifat nasional dengan kebijakan hukum tata ruang di tingkat daerah. Hal ini yang menjadi pencermatan baik pada tataran Filosofis, norma dan implementasi yang pada akhirnya untuk mengungkap terhadap dimensi-dimensi pergeseran dan dampaknya terhadap dinamika kehidupan dalam ruang daerah (Kota Semarang). Substansi legislasi penataan ruang nasional yang penting dikemukakan di dalam bab ini, antara lain mengenai substansi Undang-undang penataan ruang nasional, prinsip-prinsip

dasar dan tujuan penataan ruang, perencanaan penataan ruang nasional, dan tentang pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Selanjutnya, substansi kebijakan hukum tata ruang Kota Semarang yang ditampilkan dalam Bab IV ini terutama mengenai dinamika penataan ruang Kota Semarang mulai dari zaman penjajahan Belanda hingga zaman kemerdekaan RI. Pemaparan dari perspektif historis ini menjadi sangat penting, karena kebijakan hukum tata ruang Kota Semarang ini memiliki nilai kesejarahan yang sangat panjang sejak tahun 1600-an.

Bertolak dari pemaparan yang dikemukakan dalam Bab II, Bab III, dan Bab IV, maka uraian di dalam Bab kelima (Bab V) ini dimaksudkan untuk menganalisis dan menginterpretasi data riset untuk menjawab tiga permasalahan pokok yang diajukan dalam studi ini. Fokus yang paling utama dari bahasan ini, antara lain menyangkut: (1) dasar pertimbangan terjadinya pergeseran kebijakan hukum tata ruang dalam regulasi di tingkat daerah untuk menjawab permasalahan pertama; (2) dampak pergeseran kebijakan hukum tata ruang untuk menjawab permasalahan kedua dari studi ini; dan (3) rekonstruksi kebijakan hukum tata ruang menuju kebijakan hukum yang partisipatoris, responsif, dan humanis untuk menjawab permasalahan ketiga yang diajukan dalam studi disertasi ini.

Pembahasan ini berakhir dengan membuat simpulan sebagai kristalisasi pemikiran-pemikiran yang berfokus pada tema utama studi disertasi ini (Bab VI). Pemaparan dalam Bab VI ini juga akan memuat pemikiran-pemikiran alternatif (rekomendasi) untuk mengatasi persoalan-persoalan kebijakan tata hukum ruang di kota Semarang.

## **BAB II**

### **PEMIKIRAN TEORETIK PERUBAHAN HUKUM DALAM KEBIJAKAN LEGISLATIF**

Perbincangan teoretik mengenai perubahan hukum dalam kebijakan legilatif ini akan dimulai dengan penjelajahan terhadap peranan hukum dalam perubahan sosial. Perbincangan ini sangat penting artinya, karena harus dipahami sungguh-sungguh bahwa sebuah tatanan hukum lahir atau hadir bukan untuk dirinya sendiri, melainkan untuk menata sebuah kehidupan sosial ke arah yang lebih baik. Pandangan yang demikian itu pulalah yang menginspirasi Hoebel dalam menyimpulkan fungsi hukum antara lain sebagai berikut:

(1) menetapkan hubungan-hubungan antara para anggota masyarakat, dengan menunjukkan jenis-jenis tingkahlaku-tingkahlaku mana yang diperkenankan dan apa pula yang dilarang; (2) menentukan pembagian kekuasaan, dan merinci siapa-siapa yang boleh secara sah melakukan paksaan serta siapa-siapa yang harus menaatinya dan sekaligus memilihkan sanksi-sanksinya yang tepat dan efektif; (3) menyelesaikan sengketa-sengketa; (4) memelihara kemampuan masyarakat untuk menyesuaikan diri dengan kondisi-kondisi kehidupan yang berubah, dengancara merumuskan kembali hubungan-hubungan antara para anggota masyarakat itu.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup>Edwin M. Schur. *Law and Society: A Sociological View*. New York: Random House, 1968, halaman 79-82 (kf. Djasadin Saragih (Penerjemah), “Edwin M. Schur: Makna Hukum, Pendekatan-pendekatan Fungsional” dalam *Hukum dan Masyarakat: Sebuah Kumpulan Bahan Bacaan*. Surabaya, Pusat Studi Hukum dan Pembangunan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 1977, halaman 13-14). Lihat juga dalam Esmi Warassih, *Pranata*

Oleh karena tujuan kehadiran hukum yang demikian itulah maka tidaklah mengherankan kalau tatanan hukum itu kemudian berubah mengikuti perkembangan kehidupan sosial tersebut. Para ahli hukum pada prinsipnya sepakat bahwa hukum itu harus dinamis, tidak boleh statis dan harus dapat mengayomi masyarakat sebagai sarana penjaga ketertiban, ketenteraman dan sebagai pedoman tingkah laku dalam kehidupan sosial. Bahkan, hukum harus dapat dijadikan sebagai sarana pembaru dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, dan oleh karena itu harus dibentuk dengan orientasi ke masa depan (*forward looking*), bukan berorientasi ke masa lampau (*backward looking*).<sup>54</sup>

Bertolak dari pemikiran yang demikian itu maka menjadi sangat relevan untuk memperbincangkan lebih lanjut hal-hal yang berkenaan dengan dinamika masyarakat dan perubahan hukum, kekuatan-kekuatan sosial dan personal dalam proses pembuatan hukum, peran serta masyarakat dalam proses pembuatan hukum, mekanisme pembuatan hukum, dampak dari pembuatan dan perubahan hukum, dan mengenai masalah legislasi menurut logika hukum modern. Pemikiran-pemikiran dasar inilah yang kemudian menjadi titik tolak dalam membahas dan menganalisis masalah perubahan atau pergeseran

---

*Hukum: Sebuah Telaah Sosiologis*, diedit oleh Karolus Kopong Medan dan Mahmotarom HR. Semarang: PT. Suryandaru Utama, 2005, halaman 26-27.

<sup>54</sup>H. Abdul Manan, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, Jakarta: Prenada Media, 2005, halaman 6-7.

kebijakan nasional dalam regulasi daerah mengenai penataan ruang, yang sebelumnya akan dibahas pula tentang pengertian Kebijakan karena menjadi fokus kajian dalam disertasi ini.

## **2.1. Kebijakan Yang Bersifat Menetapkan atau Mengatur**

Sebagaimana mengacu pada Undang-undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa legislasi nasional dan legislasi daerah sebagai kegiatan dalam menghadapi reformasi hukum, yang akhir-akhir ini banyak undang-undang dan peraturan daerah mengalami perubahan, karena adanya perubahan sosial masyarakat. Pada awal reformasi hingga sekarang, banyak Undang-undang yang masih memerlukan Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Presiden bagi pelaksanaan dan pengaturan lebih lanjut. Dalam jumlah itu belum terhitung peraturan perundang-undangan yang lebih rendah seperti Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen dan Keputusan Direktur Jenderal Departemen dan Keputusan Direktur Jenderal Departemen, sebagai akibat pendelegasian wewenang.

Undang-undang yang pembentukannya bersumber dari eksekutif maupun legislatif yang selanjutnya dibahas di tingkat legislatif memang diperlukan bagi penyelenggaraan pemerintahan, baik pada tingkat Pusat, Propinsi maupun Kabupaten/ Kota yang “ yang sifatnya mengikat secara

keseluruhan ( umum ). Demikian juga dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan di tingkat Propinsi, Kabupaten/ Kota tentunya dikeluarkan suatu PERDA termasuk berbagai “ peraturan kebijakan ( *beleidsregels* ) yang bersumber dari fungsi “ eksekutif ( negara ), hanya berlaku pada suatu daerah tertentu, dan tidak mengikat secara umum serta jumlah dan bentuknya lebih tidak mudah diperkirakan dan tidak mudah diikuti.<sup>55</sup>

Kata Kebijakan sering digunakan dalam istilah sehari-hari, bahkan dirancukan dengan istilah “ kebijaksanaan “. Pengertian Kebijaksanaan ( Inggris ; Anglo-Saxon: *Wisdom* ), yang merupakan suatu permenungan ( kontemplasi ) dengan menggunakan unsur-unsur akal intuitif ( perasaan ) dan pengetahuan dengan dilandasi nilai-nilai yang hakiki untuk mencapai suatu tujuan,<sup>56</sup>. Apabila pengertian kebijaksanaan dikaitkan dengan pembuatan peraturan, maka masih pada tahapan pemikiran perumusan-perumusan yang bersifat alternatif.<sup>57</sup> Sedangkan pengertian kebijakan ( Inggris ; *Policy* ) menurut Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan dinyatakan sebagai “ *a projected program of goals, values and practices* “ ( “ suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah ).<sup>58</sup> Carl J.

---

<sup>55</sup> H. Abdul Manan, Op Cit, hal. 85.

<sup>56</sup> Lorens Bagus, Kamus Filsafat, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hal. 421.

<sup>57</sup> Bintoro Tjokroamidjojo, Analisa Kebijaksanaan Dalam Proses Perencanaan Pembangunan, Majalah Administrator . No.5 dan 6, tahun.IV, 1976. hal. 5.

<sup>58</sup> Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan, Power and Society, New Haven , Yale University Press, 1970 dalam Irfan Islamy, Prinsip-prinsip Kebijaksanaan Negara, hal. 17

Fredrick mendefinisikan kebijakan sebagai berikut “....*a proposed course of action of person, group, or government within a given environment providing abstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or a purpose*” ( “...serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu “ ).<sup>59</sup>

Dari pendapat tersebut bahwa pengertian kebijakan sudah pada tahapan implementasi ( pelaksanaan ), dimana action ( tindakan ) itu menyangkut pada perilaku dari sejumlah *actors* ( pemeran ) baik pejabat atau perorangan, kelompok kekuatan politik atau kelompok pakar ataupun instansi/ lembaga pemerintah yang terlibat dalam suatu bidang kegiatan tertentu yang diarahkan pada rumusan masalah/ permasalahan sehubungan dengan adanya persoalan yang harus segera dilaksanakan. Hal ini sebagaimana pendapat *James E. Anderson* sebagaimana dikutip oleh Solichin Abdul Wahab merumuskan Kebijakan ( Negara ) sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan

---

<sup>59</sup> Carl J. Friedrick, *Man and His Government*, New York, Mc Graw Hill, 1963, dalam Irfan Islamy, *Ibid*, hal. 17.



oleh seorang pemeran atau sejumlah *actors* ( pemeran ) berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan yang dihadapi.<sup>60</sup>

Berkenaan dengan pengambilan kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah baik Pemerintah Pusat, Propinsi, Daerah Kabupaten atau Kota bila dilihat secara formal seolah-olah hanya diartikan sebagai kebijakan yang dirumuskan oleh pejabat-pejabat serta instansi pemerintah. Akan tetapi di dalam praktek, aktor-aktor non pemerintah/ swasta, secara informal dapat saja mempengaruhi perkembangan atau perumusan kebijakan. Bahkan dimungkinkan di Indonesia dengan kekuatan partai-partai tertentu, kelompok masyarakat, kekuatan ekonomi atau disebut kekuatan non pemerintah yang terkadang besar sekali pengaruhnya terhadap proses pembuatan suatu kebijakan di bidang industri, pertanian, investasi, perdagangan dan lain-lain bila dibanding dengan aktor-aktor lain dalam struktur pemerintahan. Oleh karena itu dalam pengambilan kebijakan memang ada 2 ( dua ) pilihan untuk dilakukan atau tidak dalam sisi positif maupun negatif . Dalam bentuk positif, pada umumnya dibuat berdasarkan hukum dan kewenangan tertentu dan akan mencakup beberapa tindakan pemerintah ( Pusat, Daerah ) yang dimaksudkan untuk mengatasi masalah tertentu. Sebagaimana pendapat *Thomas R. Dye* bahwa kebijakan negara sebagai “ *is Whatever governments chooses to do or*

---

<sup>60</sup> Solichin Abdul Wahab, Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara, Bumi Aksara, Jakarta, 2002, hal. 2.

*not to do* “<sup>61</sup> ( “ apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan ). Selanjutnya Dye menyatakan bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya ( obyektifnya ). Namun sebenarnya kebijakan itu harus ada manfaatnya dan tidak mengesampingkan aturan hukum yang selama ini berlaku di masyarakat serta bukan sekedar untuk kepentingan golongan.

## **2.1 Peranan Hukum dalam Perubahan Sosial**

Berbagai aspek mengenai hubungan antara hukum dan perubahan sosial<sup>62</sup> telah mengedepankan masalah yang penting dan menarik, dan yang akan dapat memberi kita ke arah pemahaman mengenai peranan hukum di dalam masyarakat (modern). Menurut *Yehezkel Dror*, aspek-aspek ini meliputi persoalan-persoalan atau modus-modus baru yang diperlukan untuk: (a) mengubah hukum demi mengatasi ketertinggalan perkembangan hukum di

---

<sup>61</sup> Thomas R. Dye, *Understanding, Public Policy*, Englewood Cliffs, N.J. 7632, Prentice Hall, Inc, dalam Irfan Islamy, *ibid*, hal. 18.

<sup>62</sup> Sejumlah referensi yang telah secara khusus membahas masalah “perubahan sosial”, antara lain: (1) karya Piotr Sztompka, *“The Sociology of Social Change”* yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Alimandan dengan judul *“Sosiologi Perubahan Sosial”*, Jakarta: Prenada Media, 2004; (2) karya Robert H. Lauer, *“Perspectives on Sosial Change”*, yang diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Alimandan dengan judul *“Perspektif tentang Perubahan Sosial”*, Jakarta: Rineka Cipta, 2003; dan (3) karya Agus Salim, *“Perubahan Sosial: Sketsa Teori dan Refleksi Metodologi, Kasus Indonesia”*. Yogyakarta: PT. Tiara Wacana, 2002.

belakang perubahan sosial, dan (b) menggunakan hukum sebagai sarana untuk menimbulkan perubahan sosial.<sup>63</sup>

Menanggapi kedua peranan hukum tersebut, Achmad Ali<sup>64</sup> berpendapat bahwa sebenarnya tidak perlu dipersoalkan tentang bagaimana hukum menyesuaikan diri dengan perubahan masyarakat, dan bagaimana hukum menjadi penggerak ke arah perubahan masyarakat. Juga tidak perlu “ngotot” mana yang lebih dahulu, apakah hukum yang lebih dahulu baru diikuti oleh faktor lain, ataukah faktor lain dulu baru hukum ikut-ikutan menggerakkan perubahan itu. Bagaimanapun kenyataannya, yang penting hukum dapat ikut serta (sebagai yang pertama atau kedua ataukah ke berapa pun) tidaklah menjadi soal dalam menggerakkan perubahan sosial. Kenyataannya, di mana pun dalam kegiatan perubahan hukum, hukum telah berperan dalam perubahan sosial tersebut dan hukum telah berperan dalam mengarahkan masyarakat kepada kehidupan yang lebih baik. Sekalipun demikian, demi memperluas wawasan teoretik tentang kedua peranan utama hukum tersebut dalam

---

<sup>63</sup>Yehezkel Dror. “*Law and Social Change*” dalam Joel B. Grossman dan Mary H. Grossman, *Law and Change in Modern America*. Pacific Palisades, Cal: Goodyear Publishing Inc., 1971, halaman 36-39 (Kf. Rachmadi Djoko Soemadio & Soetandyo Wignjosoebroto (Penerjemah), “Yehezkel Dror: Hukum dan Perubahan Sosial”, *Op Cit.*, 1977, halaman 61-70).

<sup>64</sup>Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*. Jakarta: PT Gunung Agung, 2000.

kehidupan masyarakat maka amatlah penting peran-peran hukum tersebut dijelaskan secara lebih memadai.

### **2.1.1 Hukum sebagai Legitimasi Perubahan Sosial**

Pandangan yang **pertama** ini lebih menampilkan hukum sebagai sarana untuk **melegitimasi perubahan sosial** yang memang sudah terjadi sebelumnya. *Yehezkel Dror* sebagaimana dikutip oleh Abdul Manan<sup>65</sup> berpandangan bahwa peran hukum yang demikian ini dalam studi hukum dan perubahan sosial dikategorikan sebagai “pandangan tradisional”. Pandangan ini berpendirian bahwa masyarakat perlu berubah terlebih dahulu barulah hukum datang untuk mengaturnya. Kedudukan hukum di sini sebagai alat pembenaran terhadap apa yang telah terjadi, dan itu berarti hukum berkembang mengikuti kejadian-kejadian yang terjadi dalam suatu tempat, dan selalu berada di belakang peristiwa yang terjadi itu (*het recht hinkt achter de feiten aan*).

Apabila pergeseran kebijakan hukum tata ruang yang menjadi fokus kajian dari disertasi ini dipahami sebagai salah satu bentuk perubahan hukum, maka perubahan atau pergeseran kebijakan hukum tata ruang itu harus dilihat sebagai upaya untuk melegitimasi perubahan-perubahan yang terjadi di

---

<sup>65</sup>Ketika teknologi masuk dalam kehidupan masyarakat dan kemudian disusul dengan timbulnya kegiatan ekonomi, misalnya, barulah hukum masuk untuk mengesahkan atau melegitimasi kondisi yang telah ada. (H. Abdul Manan, *Op Cit.*, 2005, halaman 7).

seputaran ruang sosial tersebut. Itu artinya, kebijakan hukum penataan ruang tersebut terus diupayakan untuk mengikuti dinamika perkembangan sosial yang terjadi. Perubahan sosial tersebut dapat disebabkan oleh bermacam-macam faktor, antara lain oleh perubahan-perubahan dalam lingkungan fisiknya, oleh perubahan-perubahan genetik dalam populasi penduduk, oleh kontak-kontak yang terjadi dengan masyarakat lain, oleh perubahan yang terjadi dalam masyarakat itu sendiri (seperti misalnya perpindahan penduduk dalam masyarakat dan oleh penemuan sosial dan penemuan-penemuan teknologi.<sup>66</sup>

Meskipun hukum ( termasuk kebijakan hukum tata ruang ) itu datang kemudian, tetapi diharapkan dapat menampung segala perkembangan yang baru terjadi, namun sebagaimana diakui oleh Satjipto Rahardjo bahwa justru hukum hampir senantiasa tertinggal di belakang objek yang diaturnya. Dengan demikian akan selalu terdapat gejala, bahwa antara hukum dan perikelakuan sosial terdapat suatu jarak perbedaan yang menyolok maupun tidak.<sup>67</sup> Kondisi hukum yang demikian itu dapatlah dimengerti, karena masyarakat pada

---

<sup>66</sup>Kecepatan perubahan sosial yang tinggi memang merupakan salah satu ciri budaya masa kini. Di dalam masyarakat barat yang moden, kecepatan yang tinggi dalam perubahan sosial (terutama disebabkan oleh pertemaliannya yang erat dengan perubahan-perubahan teknologi) telah dilalui sebagai ciri-ciri yang permanen dalam kehidupan sosial (Yehezkel Dror. "*Law and Social Change*" dalam Joel B. Grossman dan Mary H. Grossman, *Loc Cit*, 1971, halaman 36-39 (Kf. Rachmadi Djoko Soemadio & Soetandyo Wignjosoebroto (Penerjemah), *Loc Cit.*, 1977, halaman 61).

<sup>67</sup>Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*. Bandung: Penerbit Angkasa, 1979, halaman 99.

dasarnya selalu mengalami perubahan-perubahan dari generasi ke generasi silih berganti, dan bermacam-macam orang telah menempati peranan sosial yang juga selalu terus berubah. Perubahan ini terkait dengan masalah struktur sosial dan budaya yang antara lain mencakup perubahan berbagai pranata sosial, perubahan dalam hal pendefinisian status dan peran, perubahan dalam hal pola dan profil nilai-nilai.<sup>68</sup>

Realitas yang demikian itu pula yang mendasari pemikiran *La Piere*, bahwa faktor yang menggerakkan perubahan itu sebenarnya bukan hukum, melainkan faktor lain seperti bertambahnya penduduk, perubahan nilai dan ideologi serta teknologi canggih. Jika suatu saat terjadi perubahan dalam masyarakat sesuai dengan yang dikehendaki, tetapi hukum tetap bukan faktor penyebabnya melainkan hanya dilihat sebagai akibat perubahan saja. Jika muncul hukum-hukum baru, sebenarnya yang demikian itu hanya akibat dari keadaan masyarakat yang memang telah berubah sebelumnya, sehingga hukum hanya sekedar mengukuhkan saja sesuatu yang memang telah berubah. Itu berarti, sebelum hukum muncul sebagai alat untuk menciptakan perubahan, sebetulnya telah lebih dahulu bekerja kekuatan-kekuatan perubahan lain seperti

---

<sup>68</sup>Yehezkel Dror. "*Law and Social Change*" dalam Joel B. Grossman dan Mary H. Grossman, *Op Cit*, 1971, halaman 36-39 (Kf. Rachmadi Djoko Soemadio & Soetandyo Wignjosoebroto (Penerjemah), *Op Cit.*, 1977, halaman 61).

penemuan teknologi baru, kontak serta konflik dengan budaya lain, gerakan-gerakan sosial, dan lain sebagainya.<sup>9</sup>

Hubungan antara hukum dan perubahan sosial ini bisa menjadi lebih rumit oleh karena adanya dua sifat hukum, yakni **pertama**, bahwa hukum di dalam suatu masyarakat itu secara keseluruhan merupakan suatu sistem yang secara ke dalam merangkum bagian-bagian yang saling berserasi, dan secara keluar berada di dalam keadaan yang berserasi dengan keseluruhan jaringan hubungan intern yang ada. Hukum dengan demikian merupakan suatu subsistem di dalam kerangka keseluruhan budaya masyarakat, dan erat sekali berkaitan dengan proses-proses serta pranata-pranata pembuatannya, penerapannya dan pelaksanaannya. **Kedua**, hukum itu merupakan pula suatu unsur yang selalu merembes serta memasuki setiap pranata sosial yang ada, dan selanjutnya selalu memainkan peranan yang penting di dalam setiap pranata tersebut.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> H. Abdul Manan, *Op Cit.*, 2005, halaman 11-12; juga dalam Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*. Jakarta: Chandra Pratama, 1996, halaman 214 (kf. Richard T. La Piere, *Socia Change*. Eng-lewood Cliffs, NJ.: Prentice Hall, 1974, halaman 69).

<sup>10</sup> Sekedar contoh, hukum keluarga itu di satu pihak merupakan suatu fragmen dari suatu totalitas hukum, dan tidak akan mungkin dipahami tanpa melihat kaitannya dengan keseluruhan sistem hukum. Hukum keluarga juga di lain pihak merupakan bagian yang esensial di dalam pranata sosial yang disebut keluarga, yang oleh karenanya juga tidak akan mungkin bisa dipahami tanpa memperhatikan seluk-beluk dan hal ikhwal pranata tersebut [Yehezkel Dror. “*Law and Social Change*” dalam Joel B. Grossman dan Mary H. Grossman, *Loc Cit*, 1971, halaman 36-39 (kf. Rachmadi Djoko Soemadio & Soetandyo Wignjosoebroto (Penerjemah), *Loc Cit.*, 1977, halaman 62)].

### 2.1.2 Hukum sebagai Sarana Pengubah Masyarakat

Kalau pada uraian sebelumnya sudah dijelaskan mengenai peranan hukum legitimasi perubahan sosial, maka pandangan *Yehezkel Dror* yang **kedua** ini bolehlah dipandang sebagai sebuah topik yang lebih mutakhir diperbincangkan dewasa ini baik dari sudut pandang yang teoretis maupun yang praktis dengan menempatkan hukum sebagai sarana **pengubah masyarakat**. Tatanan hukum dalam kehidupan masyarakat modern cenderung digunakan secara langsung sebagai sarana untuk mengadakan perubahan-perubahan sosial yang terarah dan terpimpin.<sup>11</sup> Penguasaan atau pengarahan proses sosial melalui hukum ini juga disebut “*social engineering*”<sup>12</sup> sebagaimana dicetuskan untuk pertama kalinya oleh *Roscoe Pound* (1870-1964) tokoh *sociological jurisprudence* dari Amerika Serikat. Gagasan dasar Pound adalah bahwa hukum itu pada hakikatnya dapat didayagunakan untuk mengontrol dan merekayasa masyarakat.<sup>13</sup> Alur pemikiran Pound yang

---

<sup>11</sup> Yehezkel Dror. “Law and Social Change” dalam Joel B. Grossman dan Mary H. Grossman, *Ibid.*, 1971, halaman 36-39 (kf. Rachmadi Djoko Soemadio & Soetandyo Wignjosoebroto (Penerjemah), *Ibid.*, 1977, halaman 66-70).

<sup>12</sup> Roscoe Pound memulai kariernya sebagai pengacara dan sebagai *Auxillary judge* pada *Nebraska Supreme Judicial Court*, dan kemudian sampai akhir hayatnya berkecimpung dalam dunia akademik menjadi guru besar dan menjabat dekan pada Fakultas Hukum Universitas Harvard. Pembahasan yang relatif lengkap mengenai hukum sebagai *social engineering* ini dapat dibaca dalam Satjipto Rahardjo, 1979, *Op Cit.* halaman 117-120. Juga dalam Mochtar Kusuma Atmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*. Bandung: Bina Cipta, 1970, halaman 12.

<sup>13</sup> Roscoe Pound. *Pengantar Filsafat Hukum*. Jakarta: Penerbit Bharatara, 1972, halaman 42. Elaborasi yang relatif lengkap mengenai pemikiran Roscoe Pound ini dapat ditemukan dalam



demikian itu mengisyaratkan bahwa hukum tidak hanya ditempatkan sebagai sarana kontrol sosial yang hanya mempertahankan saja apa yang sudah ada dan diterima di dalam masyarakat atau sebagai penjaga *status quo* belaka. Tetapi di luar itu hukum masih dapat menjalankan fungsinya yang lain untuk mengadakan perubahan-perubahan di dalam masyarakat.<sup>14</sup>

Legislatif sebagai lembaga utama pembuatan hukum selalu berusaha memanfaatkan kekuasaan yang dimilikinya untuk melakukan perubahan-perubahan yang luas dalam struktur sosial dan budaya. Hal ini dapat dicermati dari pengalaman Jepang, Turki, dan di beberapa wilayah kekuasaan kolonial yang lain (seperti Indonesia – tambahan penulis), yang secara “bulat-bulat” telah menerima hukum barat dengan tujuan untuk mendorong terjadinya proses werternisasi di negara-negara ini. Introduksi hukum yang demikian ini didasarkan juga pada keinginan pihak kolonial untuk membentuk realitas-realitas sosial tertentu di daerah jajahan tersebut.<sup>15</sup>

Sekalipun demikian harus diakui pula bahwa penggunaan hukum sebagai *social engineering* juga terbukti banyak mengalami kegagalan, dan itu

---

Soetandyo Wignjosebroto. *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: Penerbit ELSAM & HUMA, 2002, halaman 46-49.

<sup>14</sup> Satjipto Rahardjo, *Op Cit.*, 1979, halaman 117. Baca juga dalam Soerjono Soekanto, *Pengantar Sosiologi Hukum*. Jakarta: Penerbit Bhratara, 1976, halaman 58.

<sup>15</sup> Yehezkel Dror. “*Law and Social Change*” dalam Joel B. Grossman dan Mary H. Grossman, *Op Cit.*, 1971, halaman 36-39 (Kf. Rachmadi Djoko Soemadio & Soetandyo Wignjosebroto (Penerjemah), *Op Cit.*, 1977, halaman 68).

sebagai bukti bahwa penggunaan hukum secara efektif untuk menimbulkan perubahan-perubahan sosial itu memang ada batas-batasnya. Kegagalan itu lebih disebabkan oleh tatanan hukum yang dibuat oleh penjajah untuk mengubah pola perilaku masyarakat Indonesia cenderung tidak sejalan dengan konteks sosial dan budaya bangsa Indonesia. *Podgorecki* dalam Satjipto Rahardjo (1979) mengemukakan adanya empat azas yang merupakan keharusan di dalam melakukan *social engineering* melalui hukum, yaitu: (1) perlu ada penggambaran situasi yang dihadapi dengan baik; (2) analisis terhadap penilaian-penilaian dan menentukan susunan dan jenjang nilai-nilai tersebut; (3) verifikasi hipotesa-hipotesa; dan (4) pengukuran terhadap efek dari undang-undang (hukum) yang ada.<sup>16</sup>

Sejalan dengan pandangan *Podgorecki* tersebut *Yehezkel Dror* berpendapat, bahwa sangat penting untuk melakukan kajian secara teoretis dan praktis terhadap syarat-syarat apa yang harus dipenuhi agar hukum dapat digunakan secara efektif sebagai sarana perubahan sosial yang terpimpin, dan juga tentang batas-batas penggunaan hukum yang demikian itu. Mengenai masalah ini dapat dihipotesis dengan menggunakan dua cara pokok, yakni **pertama**, memerlukan penyelidikan atas proses-proses psikologi dan psikologi sosial, karena hukum memang beroperasi lewat proses-proses ini. Di samping

---

<sup>16</sup> Pemikiran *Podgorecki* itu dapat ditemukan dalam bukunya Schuyt berjudul *Rechtssociologie* yang kemudian dikutip oleh Satjipto Rahardjo, *Op Cit.*, 1979, halaman 118. Juga dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*. Bandung: Penerbit Alumni, 1991, halaman 208.

itu diperlukan juga penegasan kondisi-kondisi yang terbukti menjadi prasyarat bagi kemungkinan individu dan kelompok-kelompok individu untuk menyesuaikan tingkah laku mereka kepada hukum yang baru. Sebaliknya, diperlukan juga penegasan kondisi-kondisi yang menyebabkan hukum baru itu sedikit pun tidak dapat mempengaruhi tingkahlaku masyarakat.<sup>17</sup>

**Kedua**, cara yang lain untuk menjawab masalah ini adalah melalui suatu studi empiris secara komparatif terhadap akibat-akibat yang timbul dari usaha penggunaan hukum sebagai sarana membangkitkan perubahan sosial pada berbagai masyarakat. Walaupun baru sedikit saja riset-riset yang sudah dilakukan seperti studi kasus hukum perkawinan di Israel dan kasus penerimaan hukum barat di Turki - namun telah banyak bahan-bahan publikasi yang menunjukkan bahwa penggunaan hukum sebagai sarana untuk membangkitkan perubahan sosial masih belum efektif.

Selain studi-studi di Israel dan Turki yang menunjukkan kegagalan hukum dalam membangkitkan perubahan sosial, beberapa riset yang dilakukan di Indonesia pun menunjukkan hal yang sama. Studi tentang pelaksanaan Undang-undang Bagi Hasil (UUPBH) tahun 1976 yang dilakukan oleh

---

<sup>17</sup> Sebagaimana diakui oleh Yehezkel Dror, studi-studi sosio-psikologi terhadap efektivitas hukum sangat penting, namun hingga saat ini belum banyak studi-studi elementer seperti itu dilakukan. Akibatnya, informasi penting mengenai efektivitas hukum hingga saat ini masih tertutup [Yehezkel Dror. "*Law and Social Change*" dalam Joel B. Grossman dan Mary H. Grossman, *Op Cit.*, 1971, halaman 36-39 (Kf. Rachmadi Djoko Soemadio & Soetandyo Wignjosoebroto (Penerjemah), *Op Cit.*, 1977, halaman 69)].

Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, misalnya, menunjukkan adanya ketidakcocokan antara tuntutan Undang-undang dengan praktik yang dijalankan oleh masyarakat. Berbagai penyimpangan yang dilakukan oleh masyarakat Klaten antara lain praktik bagi hasil yang tidak membutuhkan sanksi, dilakukan secara tertulis, dan tidak mengindahkan batas waktu perjanjian. Faktor yang agak menarik dalam studi ini adalah ditemukan adanya kebiasaan untuk memberikan sesuatu kepada pemilik tanah agar tetap memperoleh tanah garapan, sekalipun Undang-undang Bagi Hasil melarang perbuatan seperti itu.<sup>69</sup>

Kegagalan yang sama ditemukan oleh Afdol dalam pelaksanaan Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974, terutama yang berkaitan dengan penerapan batas umur untuk kawin (19 tahun untuk pria dan 16 tahun untuk wanita). Penelitian ini menemukan bahwa sekalipun Undang-undang Perkawinan sudah menetapkan batas minimal untuk kawin, namun dalam kenyataan masyarakat desa di wilayah kabupaten Bangkalan Madura masih terus mempraktikkan kebiasaan mengawinkan anak di bawah umur 16 tahun.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup>Fakultas Hukum Universitas Diponegoro (UNDIP), “Kesadaran Hukum Masyarakat dalam Pelaksanaan Undang-undang Bagi Hasil di daerah Klaten”, *Laporan Penelitian*, Semarang, 1978. Periksa juga dalam Esmi Warassih, *Op Cit.*, 2005, halaman 97-100).

<sup>70</sup>Afdol, “Efektivitas Ketentuan Umur Minimum untuk Kawin di Kabupaten Bangkalan, Madura”, *Laporan Penelitian*, Surabaya: PSHP Fakultas Hukum UNAIR, 1979. Periksa juga dalam Esmi Warassih dalam Satjipto Rahardjo, *Op Cit.*, 2005, halaman 100-102.

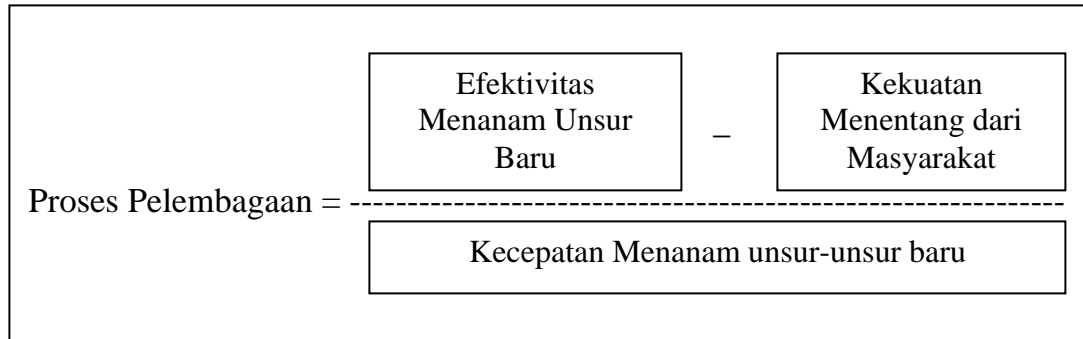
Upaya untuk melembagakan nilai-nilai baru yang dibawa oleh hukum agar masyarakat dapat memenuhi peran yang diharapkan (*role expectation*) memang tidaklah mudah. Oleh karena yang paling berpengaruh terhadap diri warga masyarakat sebagai pemegang peran (*role occupant*) adalah budaya hukumnya, maka terjadilah berbagai macam kepincangan dalam pelaksanaan hukum tersebut. Hal ini menimbulkan ketidakcocokan antara peran yang diharapkan dengan peran yang dilakukan (*role performance*).<sup>71</sup> Penanaman nilai-nilai baru sehingga dapat melembaga sebagai pola-pola tingakahlaku yang baru di masyarakat diperlukan adanya proses pelebagaan dan internalisasi dalam rangka pembentukan kesadaran hukum masyarakat. Soerjono Soekanto mencoba mengajukan formula tentang pelebagaan nilai-nilai baru melalui hukum kepada masyarakat sebagaimana diabstraksikan dalam bentuk bagan berikut ini:

---

<sup>71</sup>William Chambliss & Robert B. Seidman. *Law, Order and Power*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1971, halaman 11-12. Penjelasan mengenai hal ini dapat ditemukan juga dalam Satjipto Rahardjo, *Op Cit.*, 1979, halaman 119-120; dan dalam Esmi Warassih, *Op Cit.*, 2005, halaman 107-108. Juga dalam Esmi Warassih, "Pengaruh Budaya Hukum terhadap Fungsi Hukum" dalam Satjipto Rahardjo (Ed). *Hukum dalam Perspektif Sosial*. Bandung: Penerbit Alumni, 1981, halaman 123-140.

## Bagan 6

Proses pelebagaan nilai-nilai baru kepada masyarakat melalui hukum<sup>72</sup>



Bagan tersebut memperlihatkan bahwa proses pelebagaan unsur-unsur atau nilai-nilai baru melalui hukum, sangat ditentukan oleh tiga faktor utama, yakni: (1) efektivitas menanamkan unsur baru; (2) kekuatan menentang dari luar; dan (3) faktor kecepatan menanamkan unsur-unsur baru tersebut. Efektivitas menanam adalah hasil yang positif dari penggunaan tenaga manusia, alat-alat, organisasi dan metoda untuk menanamkan unsur baru di dalam masyarakat. Setiap usaha menanam sesuatu yang baru akan selalu mengalami reaksi dari beberapa golongan masyarakat yang merasa dirugikan. Kekuatan menentang dari masyarakat itu mempunyai pengaruh yang negatif terhadap kemungkinan berhasilnya proses pelebagaan. Sedangkan pengaruh yang ketiga dalam proses pelebagaan ini datangnya dari faktor kecepatan menanam. Yang dimaksudkan dengan kecepatan menanam itu adalah panjang

---

<sup>72</sup>Soerjono Soekanto, *Op Cit.*, 1973, halaman 103; Satjipto Rahardjo, *Op Cit.*, 1979, halaman 119-120; dan Esmi Warassih, *Op Cit.*, 2005, halaman 108.

atau pendeknya jangka waktu di mana usaha menanam itu dilakukan dan diharapkan dapat memberikan hasil. Semakin tergesa-gesa orang berusaha menanam dan semakin cepat orang mengharapkan hasilnya, semakin tipis efek proses pelebagaan di dalam masyarakat.<sup>73</sup>

*Paul dan Dias* mengajukan lima syarat yang harus dipenuhi untuk mengefektifkan nilai-nilai baru yang dibawa oleh hukum, yaitu:<sup>74</sup>

- (1) Mudah tidaknya makna aturan-aturan hukum itu untuk ditangkap dan dipahami;
- (2) Luas tidaknya kalangan di dalam masyarakat yang mengetahui isi aturan-aturan hukum yang bersangkutan;
- (3) Efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum;
- (4) Adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya mudah dijangkau dan dimasukan oleh setiap warga masyarakat, melainkan juga harus cukup efektif dalam menyelesaikan sengketa-sengketa; dan
- (5) Adanya anggapan dan pengakuan yang merata di kalangan warga masyarakat bahwa aturan-aturan dan paranata-pranata hukum itu memang sesungguhnya berdaya kemampuan yang efektif.

---

<sup>73</sup>Soerjono Soekanto, *Ibid.*, 1973, halaman 103-104; Satjipto Rahardjo, *Ibid.*, 1979, halaman 120; dan Esmi Warassih, *Op Cit.*, 2005, halaman 108-109.

<sup>74</sup>Clarence J. Dias, "Research on Legal Services Program in Developing Countries", dalam *Washington University Law Quarterly*, No. 1 Tahun 1975, halaman 147-163. Juga dalam Esmi Warassih, *Op Cit.*, 2005, halaman 105-106.

Satjipto Rahardjo mengingatkan bahwa proses pelembagaan itu akan berlangsung dalam waktu yang relatif cukup panjang, dan efek yang ditimbulkannya bisa merupakan efek yang sifatnya berantai. Hukum dalam keadaan yang demikian ini bisa digolongkan sebagai faktor “penggerak pemula”, yang memberikan dorongan pertama secara sistematis. Salah satu contoh dapat dipakai untuk menjelaskan hal ini adalah sebagai berikut:

Suatu keputusan yang dibuat oleh *Supreme Court* Amerika Serikat pada tahun 1954 yang menyatakan bahwa rasial pada sekolah-sekolah pemerintah adalah tidak konstitusional. Keputusan ini bisa dimasukkan ke dalam golongan *social engineering* oleh karena bertujuan untuk menciptakan perubahan dalam masyarakat, yaitu untuk mengubah moralitas orang Amerika Serikat yang tidak menyukai adanya pembauran antara orang-orang kulit putih dan kulit hitam dalam satu sekolah. Memang dalam waktu yang singkat keputusan tersebut tidak dapat diharapkan untuk menghapus sama sekali prasangka orang kulit putih terhadap orang kulit hitam...Sekalipun ia gagal untuk mengurangi prasangka tersebut, namun pengaruhnya terhadap perlakuan hukum selanjutnya terhadap orang-orang Negro itu harus diakui efektivitasnya.<sup>75</sup>

## 2.2 Aspek-aspek Pengubah Hukum

Pada dasarnya, perubahan sosial itu meliputi: (1) perubahan nilai-nilai sosial; (2) perubahan norma-norma sosial; (3) perubahan pola-pola perilaku; (4) perubahan organisasi sosial; (5) perubahan susunan lembaga kemasyarakatan; (6) perubahan lapisan-lapisan dalam masyarakat; (7) perubahan

---

<sup>75</sup>Contoh pelembagaan hukum tersebut dikutip oleh Satjipto Rahardjo dari Edwin M. Schur, *Op Cit.*, 1971, Halaman 135-136 (Kf. Satjipto Rahardjo, *Op Cit.*, 1991, halaman 209-210; juga dalam Satjipto Rahmadio dan Djoko Soemadi (Penerjemah), “Hukum Sebagai Alat perubahan”, *Op Cit.*, halaman 78-79.



kekuasaan dan wewenang; (8) perubahan interaksi sosial; dan lain-lain. Khusus tentang perubahan norma-norma (kaidah-kaidah) sosial, Grossman dan Grossman sebagaimana dikutip oleh Achmad Ali, memerincinya menjadi tiga macam, yakni:<sup>76</sup>

(a) perubahan pada kaidah-kaidah individual, meliputi perubahan tingkah laku individual, namun belum dapat dianggap sebagai perubahan kaidah tingkah laku; (b) perubahan pada kaidah-kaidah kelompok, ini terjadi dalam hal perubahan berlangsung pada satuan-satuan yang tergolong pada subsistem politik; (c) perubahan pada kaidah-kaidah masyarakat, ini merupakan perubahan yang paling fundamental sifatnya karena meliputi perubahan-perubahan nilai atau kaidah-kaidah dasar suatu masyarakat.

Jika perbincangan mengenai perubahan hukum ini diarahkan pada masalah perubahan atau pergeseran kebijakan tata ruang, maka sesungguhnya yang berubah itu adalah unsur-unsur (komponen-komponen) yang mendasar dari suatu sistem hukum, yaitu: (1) perubahan pada substansi hukumnya, mencakup aturan-aturan hukum, kaidah-kaidah hukum, dan asas-asas hukum tata ruang; (2) perubahan pada struktur hukum tata ruang, mencakup pranata-pranata hukum serta pengorganisasiannya; (4) perubahan pada kultur hukum yang mencakup pola pikir para aktor hukum (pembuat hukum, penerap/pelaksana hukum, dan warga masyarakat pada umumnya).

---

<sup>76</sup>Achmad Ali, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*. Jakarta: PT. Yasrif Watampone, 1998, halaman 274-275 (kf. Joel B. Grossman & Mary H. Grossman (Ed), *Law in Change in Modern America*. Pasific Polisades, Cal: Goodyear, 1971, halaman 5).

Perbincangan teoretik pada sub bahasan berikut ini akan lebih difokuskan pada aspek-aspek yang membuat perubahan pada tatanan hukum pada umumnya (dan hukum tata ruang pada khususnya). Aspek-aspek yang mengubah hukum itu dapat digolongkan ke dalam dua kelompok besar, yakni aspek pengubah yang bersifat kelembagaan (institusional), dan yang bersifat material (substansial).

Secara kelembagaan, ada tiga organ utama yang menimbulkan perubahan-perubahan terhadap substansi hukum, yakni organ legislatif yang terspesialisasi sebagai organ yang bertugas mengundang hukum-hukum tertulis; organ-organ yang juga terspesialisasi sebagai lembaga yang menerapkan hukum seperti lembaga pengadilan; dan berbagai organ seperti kejaksaan dan kepolisian yang bertugas melaksanakan serta menggunakan hukum.<sup>77</sup> Sekalipun ada pembagian peran seperti itu, namun dalam kenyataannya bisa saja ada badan-badan administratif yang juga ikut mengerjakan pembuatan, penerapan, dan penegakan hukum seperti itu, dan dengan demikian lalu agak mengacaukan pembagian tugas yang telah disebutkan tadi. Bahkan, di dalam masyarakat-masyarakat primitif, pembagian tugas seperti itu masih kurang berkembang, karena beberapa atau bahkan

---

<sup>77</sup>Yehezkel Dror. "Law and Social Change" dalam Joel B. Grossman dan Mary H. Grossman, *Op Cit*, 1971, halaman 36-39 (kf. Rachmadi Djoko Soemadio & Soetandyo Wignjosoebroto (Penerjemah), *Op Cit.*, 1977, halaman 62-63).

semua fungsi-fungsi hukum mungkin dikerjakan oleh satu badan saja atau mungkin dilaksanakan oleh suatu unit yang paling dasar.<sup>78</sup>

Demikian pula **secara material**, perubahan atau pergeseran substansi hukum ( termasuk hukum tata ruang ) juga sangat ditentukan oleh aspek-aspek yang berada di luar hukum. Abdul Manan dengan sangat komprehensif mencoba melihat perubahan substansi hukum itu dari berbagai perspektif, antara lain dari perspektif globalisasi, sosial budaya, politik, ekonomi, ilmu pengetahuan dan teknologi ( Iptek ), dan lain sebagainya. Pandangan yang demikian itu sejalan dengan Seidman<sup>79</sup> yang berpendapat, bahwa setiap undang-undang (hukum) yang dibuat akan mengalami perubahan, baik melalui perubahan formal maupun melalui cara-cara yang ditempuh oleh birokrasi ketika bertindak. Perubahan itu lebih disebabkan oleh adanya perubahan kekuatan sosial, budaya, ekonomi, politik, dan lain-lain yang melingkupinya. Perubahan itu pun terutama disebabkan oleh kekuatan pengaruh dari pemegang peran terhadap pembuat undang-undang dan terhadap birokrasi penegakan, dan demikian pula sebaliknya.

---

<sup>78</sup>Yehezkel Dror. "Law and Social Change" dalam Joel B. Grossman dan Mary H. Grossman, *Loc Cit*, 1971, halaman 36-39 (Kf. Rachmadi Djoko Soemadio & Soetandyo Wignjosoebroto (Penerjemah), *Loc Cit.*, 1977, halaman 62-63).

<sup>79</sup>Lawrence Friedman, "*Law and Development, A General Model*", dalam *Law and Society Review*, No. VI, 1972, halaman 126-158. Juga dalam William J. Chambliss & Robert B. Seidman, *Op Cit*, 1971, halaman 5-13. halaman 12. Elaborasi terhadap pemikiran itu dapat ditemukan dalam Esmi Warassih, *Op Cit.*, 2005, halaman 84-85.

Aspek-aspek pengubah hukum sebagaimana diuraikan di atas, diperkirakan ikut juga menjadi pemicu atau pendorong bagi organ-organ pembuat dan pengubah hukum untuk menyesuaikan substansi hukum tata ruang agar sesuai dengan konteks dan keinginan masyarakat, maupun untuk mengubah pola perilaku masyarakat agar sesuai dengan ketentuan hukum tata ruang yang berlaku. Berikut ini sekalipun pembincangannya masih pada tataran yang bersifat umum, namun pikiran-pikiran dasar yang dituangkan dalam bahasan ini dapat dimanfaatkan untuk melihat masalah pergeseran kebijakan dalam bidang mana pun, termasuk bidang penataan ruang.

### **2.2.1 Aspek Globalisasi dalam Perubahan Hukum**

Secara historis, istilah “Globalisasi” memiliki sejarah yang menarik, karena kira-kira sekitar belasan tahun yang lalu istilah ini telah mendorong perdebatan yang intens di lingkungan akademis dan dalam literatur-literatur demokrasi sosial. Untuk itu, sangatlah masuk di akal apabila Pervenche Beres dalam artikelnya berjudul “*The Social Democratic Response to Globalisation*” menulis bahwa dalam tahun-tahun terakhir ini globalisasi telah menjadi pusat dari sebagian besar diskusi politik dan perdebatan ekonomi.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup>Baca misalnya dalam Anthony Giddens, *The Third Way: Jalan Ketiga, Pembaruan Demokrasi Sosial*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2000, halaman 32.

Terlepas dari benar atau tidaknya pandangan tersebut, tapi yang jelas bahwa konsekuensi secara substantif dari apa yang dinamakan “globalisasi” itu telah merambah hampir ke semua aspek kehidupan manusia, termasuk dalam bidang hukum. Itulah sebabnya Lodge<sup>81</sup> mendeklarasikan “Globalisasi” sebagai proses di mana masyarakat dunia akan saling berhubungan satu sama lain di dalam semua faset kehidupannya seperti sosial, budaya, ekonomi, politik, teknologi dan lingkungan.

Suasana perubahan “menjadi global” sebagaimana diungkapkan oleh Lodge di atas telah menjadi variabel yang ikut mempengaruhi model praktik hukum dan tipe *lawyering* yang dijalankan selama ini. Sebuah tim riset internasional dari Universitas Wisconsin Amerika Serikat, pernah melakukan pengkajian mendasar tentang bagaimana pengaruh dari perubahan global terhadap hukum dan pekerjaan hukum. Kajian tersebut menemukan bahwa proses-proses ekonomi yang semakin menjadi global serta berbagai bentuk aktivitas transnasional telah memberikan peluang kepada para *lawyers* dan hukum untuk mengubah logika dari praktik hukum, dan mengubah medan yang selama ini mewadahi praktik hukum. Bagi mereka yang kini mampu untuk mengembangkan kaitan-kaitan dan keahlian internasional (*international*

---

<sup>81</sup>George C. Lodge, *Managing Globalization in the Age of Interdependency*, Johannesburg: Pfeiffer & Company, 1995. Juga dalam Frans Rengka. “Globalisasi, Ekonomi dan Perubahan Paradigma”. *Artikel Harian Suara Pembaruan*, 24 Februari 1998.

*linkages*) akan lebih maju, sementara mereka yang menjalankan praktik yang semata-mata terikat pada hukum nasional makin kehilangan arti.<sup>82</sup>

Kajian ini menemukan pula bahwa restrukturisasi ekonomi yang disebabkan oleh globalisasi telah menghasilkan: (1) perubahan dalam pola-pola produksi, (2) keterkaitan antara pasar-pasar keuangan, (3) makin penting MNC., (4) makin pentingnya perdagangan dan pertumbuhan dari blok-blok perdagangan regional, (5) penyesuaian struktural dan privatisasi, (6) hegemoni dari konsep neo-liberal dari hubungan ekonomi, yaitu yang menekankan pada pasar-pasar privat, deregulasi, pengurangan peranan pemerintah, perdagangan internasional bebas, (7) trend dunia yang mengarah kepada demokratisasi, perlindungan HAM, dan revitalisasi “*rule of law*”, memperkuat pengadilan; dan (8) munculnya pelaku-pelaku supranasional dan transnasional, yang mempromosikan HAM dan demokrasi.<sup>83</sup>

Perkembangan tersebut di atas mempengaruhi perkembangan dalam bidang hukum nasional bangsa-bangsa, yang antara lain muncul dalam wujud bagaimana bidang hukum makin mengalami internasionalisasi, bagaimana

---

<sup>82</sup>Davaid M. Trubek, dkk., “*Global Restructuring and the Law: The Internationalization of Legal Fields and the Creation of Transnational Arenas*”, 1993. Juga dalam Satjipto Rahardjo, “Pembangunan Hukum di Indonesia dalam Konteks Situasi Global”, *Makalah disampaikan dalam Pertemuan Dosen Pengajar Sosiologi Hukum Se-Jawa Tengah dan DIY*, diselenggarakan oleh UMS Surakarta, tanggal 5-6 Agustus 1996, halaman 7-8.

<sup>83</sup>Davaid M. Trubek, dkk., *Ibid.*, 1993. Juga dalam Satjipto Rahardjo, *Op Cit.*, 1996, halaman 7-8.

arena transnasional bagi praktik hukum diciptakan, dan bagaimana kekuatan-kekuatan dan logika-logika yang bekerja dalam bidang ekonomi, negara, dan tatanan internasional juga berdampak pada bidang hukum sehingga logika bidang hukum membentuk suatu microcosmos dari suatu fenomena sosial yang lebih besar. Menyadari akan dampak yang ditimbulkan oleh globalisasi tersebut, maka penataan hukum nasional di Indonesia pun perlu dilakukan dalam konteks yang lebih besar itu. Pertanyaan tentang bagaimana kita akan membangun sistem hukum Indonesia dalam era global ini, menuntut kita untuk melakukan penggarapan secara terpadu terhadap substansi, struktur dan budaya hukum di Indonesia. Substansi hukum harus digarap dalam kerangka norma-norma nasional dan internasional, sedangkan strukturnya yang hendak dibangun adalah baik perangkat keras maupun lunak berupa SDM-nya yang berwawasan luas.

Walaupun demikian, kedua subsistem itu hendaknya didukung dengan pembangunan budaya hukum yang kondusif, prospektif dan responsif. Sebab, tanpa budaya hukum yang demikian substansi dan struktur hukum tidak akan berfungsi secara baik. Oleh karena itu, di masa mendatang pembangunan budaya hukum harus memperhatikan prinsip-prinsip keselarasan, keserasian, dan keseimbangan menyangkut tujuan hukum, legitimasinya, pengaturannya,

pembenarannya, diskresinya, moralitasnya, dan politiknya.<sup>84</sup> Sehubungan dengan pembangunan sistem hukum yang berdimensi nasional-global tersebut, dibutuhkan harmonisasi hukum atas dasar prinsip-prinsip “relativisme-kultural”, yang selalu memperhitungkan pengalaman sejarah bangsa, perkembangan realitas-reaalitas sosial, ekonomi, sosial, politik, dan budaya serta sistem nilai yang berlaku. Untuk itulah dibutuhkan semacam program aksi nasional yang berperan menentukan skala prioritas tentang harmonisais hukum, baik lewat ratifikasi ataupun lewat adaptasi internal secara sepihak.<sup>85</sup>

Dalam bidang hukum pidana dan sistem peradilan pidana misalnya, muncul berbagai kebijakan internasional yang perlu mendapat perhatian negara-negara di dunia (termasuk Indonesia) dalam pembangunan hukum, baik pada tataran substansi, prosedural maupun budaya hukum masyarakatnya. Instrumen-instrumen internasional itu antara lain mengenai: (1) “*code of conduct for law enforcement officials*”, (2) “*basic principles on the independence of the judiciary*”, (3) “*basic principles on the role of laweyers*”, (4) “*prevention of crime and the treatment of Offenders*”, dan lain

---

<sup>84</sup>Muladi, “Beberapa Pemikiran tentang Pembangunan Nasional Bidang Hukum pada PELITA VII”, Makalah, 1996, halaman 7.

<sup>85</sup>J. Kartini Soedjendro, “Pembangunan Hukum dalam Visi Global”, *Makalah*, Program Doktor Ilmu Hukum Undip, 1997, halaman 9-10.



sebagainya.<sup>86</sup> Dalam dunia ekonomi tentang perdagangan bebas WTO ( *World Trade Organisation*) juga muncul kebijakan-kebijakan internasional sebagaimana dinyatakan Alan Rugman “ *Recent environmental disputes : lessons from NAFTA, conflict between trade and the environment is growing steadily throughout the world across a wide range of industries “ and disputes over discriminatory eco-labelling....* dari pendapat tersebut ada diskriminasi terhadap produk-produk tertentu yang dipasarkan yang berkaitan dengan isu-isu lingkungan, selanjutnya tentang “*General Agreement on Tariff and Trade*” (GATT), NAFTA, AFTA dan lain sebagainya.<sup>87</sup>

Tidaklah mustahil jika dengan berlakunya kesepakatan-kesepakatan internasional itu dalam lingkup nasional, maka akan membuat seluruh kekuatan-kekuatan lokal yang dianggap berseberangan dengan kesepakatan internasional itu akan tergusur. Pandangan yang demikian itu mengisyaratkan, bahwa di level lokal atau nasional sudah tidak relevan lagi dilakukan proteksi untuk membendung masuknya nilai-nilai baru yang bersifat global demi kemurnian hukum partikularistik. Langkah yang lebih

---

<sup>86</sup>Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1995, halaman 29-38. Juga dalam Barda Nawawi Arief. *Masalah penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000, halaman 35-36.

<sup>87</sup> Alan Rugman, *The End Globalization*, First Published in 2000, by Random House Business Books, Sydney, New South Wales 2061, hal. 43. Juga dalam, Sri Redjeki Hartono. *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*. Bandung: Mandar Maju, 2000, halaman 25.

dianjurkan adalah membenahi seluruh perangkat hukum di level lokal maupun nasional mengikuti tuntutan-tuntutan global.<sup>88</sup>

Sekalipun esensi dari kehadiran perangkat normatif yang bersifat global itu dimaksudkan untuk kepentingan bersama antara seluruh bangsa di dunia, namun dalam pengimplementasiannya ternyata mendapat kritik dan merebaknya gerakan anti globalisasi. Para pengeritik globalisasi lebih berpandangan bahwa sesuatu yang global dan bersifat universal itu tidak serta-merta merupakan sesuatu yang menjadi keprihatinan di tingkat lokal dan nasional, karena masing-masing memiliki keunikan dan kekhasannya sendiri. Oleh karena itu, dianjurkan agar masing-masing bangsa perlu memiliki semacam “filter” untuk menseleksi nilai-nilai global yang memang sejalan dengan nilai-nilai yang dimilikinya sebagai kebenaran. Bangsa Indonesia, misalnya, dengan ideologi Pancasila diharapkan dapat menjadi “filter” untuk membendung nilai-nilai global yang terkadang cenderung dipaksakan untuk diterima sebagai sebuah kebenaran.

Globalisasi dalam perkembangannya dewasa ini mulai mendapat kritikan, antara lain sebagaimana yang dilansir oleh Setiawan. Isu-isu utama yang dikritik oleh Setiawan antara lain:<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup>Jimly Asshiddiqie. *Agenda Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi*. Jakarta: PT Balai Pustaka, 1998, hal. 24.

- (a) Dunia sekarang dikuasai oleh “multilateralisme”, yaitu kekuasaan badan-badan antar pemerintah yang telah menjadi kepanjangan tangan ekspansi global kapitalisme, yakni tiga bersaudara Bank Dunia-IMF -WTO.....
- (b) Paham yang dominan dan dipakai oleh seluruh badan multilateral dan negara-negara maju adalah “neo-Liberalisme” yang menganut prinsip “laissez-faire” (kompetisi bebas) yang ekstrim. Prinsip ini menyerahkan sepenuhnya sistem perekonomian kepada kehendak dan mekanisme pasar bebas, tanpa mengindahkan konteks dan keberagaman situasi ekonomi berbagai negara, yang lebih banyak tidak siap atau tidak cocok melakukannya.....
- (c) “Kapitalisme global” adalah kelanjutan dari gerak internasionalisasi modal, yang memiliki kemampuan untuk menguasai kebijakan global, sehingga tidak ada lagi kebijakan lain yang tersisa, kecuali memilih kebijakan yang disodorkan oleh mereka.....
- (d) “Program penyelesaian struktural” atau “*structural adjustment Program*” (SAP) adalah preskripsi dan resep yang harus ditelan mentah-mentah oleh negara-negara dunia ketiga tanpa ada pilihan lain, bila tidak mau dikucilkan.....
- (e) Tujuan utama globalisasi adalah adanya “liberalisme progresif” atau liberalisasi besar-besaran yang bersifat sistemik dan struktural untuk merubah secara mendasar sistem dan struktur ekonomi di tingkat nasional agar menganut liberalisasi ekonomi sepenuhnya.....
- (f) Tujuan penting lain adalah program “privatisasi” yang berarti mengalihkan BUMN-BUMN menjadi kepelikan dan penguasaan pihak swasta, yang tentunya akan mengancam kepentingan publik yang seharusnya dijalankan oleh negara.....
- (g) Karakter globalisasi saat ini adalah “kapitalisme hukum” (*legal capitalism*) yaitu kapitalisme berdasarkan perjanjian dan disiplin hukum.....
- (h) Semua mekanisme kapitalisme global berujung pada keuntungan di pihak TNC (*Trans-National Corporation*).....

Kritik yang dilontarkan oleh Setiawan tersebut memperlihatkan, bahwa bidang hukum pun ikut terpengaruh oleh karakter globalisasi. Salah satu pengaruh yang banyak mendapatkan sorotan adalah adanya kecenderungan

---

<sup>89</sup>Bonnie Setiawan. *Menggugat Globalisasi*. Jakarta: INFID & IGJ, 2001, hal.26-29.

untuk menampilkan tatanan hukum modern yang formal-rasional guna mendukung kapitalisme. Baik Weber maupun Trubek berasumsi bahwa hanya hukum yang bersifat formal-rasional dan logislah yang dapat digunakan untuk kepentingan kapitalisme, karena karakter hukum yang demikian dapat menciptakan kondisi yang stabil dan dapat diprediksikan.<sup>90</sup> Demikian Santos menyatakan, bahwa apa yang disebut sebagai hukum modern merupakan hukum yang dijadikan sebagai alat untuk mengatur ekonomi pasar dan pengembangan institusinya, dan ini mulai tumbuh pada akhir abad ke-19 dan mencapai puncaknya pada dua dekade sesudah perang dunia kedua.<sup>91</sup>

### **2.2.2 Aspek Sosial Budaya dalam Perubahan Hukum**

Para penganut aliran pemikiran sosiologis berpandangan bahwa hukum memiliki hubungan timbal-balik dengan masyarakatnya, karena hukum itu sendiri merupakan sarana pengatur masyarakat, dan bekerja di dalam masyarakat. Itulah sebabnya hukum tidak terlepas dari gagasan maupun pendapat-pendapat yang hidup dalam masyarakat. Struktur masyarakat dapat

---

<sup>90</sup>David Trubek, *Max Weber on Law and the Rise of Capitalism*, dalam Yale School Studies in Law and Modernization, No 4 (Tanpa Tahun). Juga dalam FX. Adji Samekto, *Studi Hukum Kritis: Kritik terhadap hukum Modern*, Semarang, Badan penerbit Universitas Diponegoro, 2003, 30-35.

<sup>91</sup>Boaventura de Sousa Santos, *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Tradition*. London: Routledge, 1995, halaman 72-73. Juga dalam FX. Adji Samekto, Op Cit., 2003, halaman 36.

menjadi penghambat, dan sekaligus juga dapat memberikan sarana-sarana sosial sehingga memungkinkan hukum dapat diterapkan dengan sebaik-baiknya.<sup>92</sup> Jika institusi hukum benar-benar hendak berfungsi sebagai sarana pengintegrasi masyarakat, maka ia harus diterima oleh masyarakat untuk menjalankan fungsinya itu. Hal ini berarti bahwa para anggota masyarakat harus mengakui bahwa institusi itulah tempat di mana pengintegrasian dilakukan, dan oleh karena itu orang pun harus bersedia untuk menggunakannya atau memanfaatkannya.<sup>93</sup>

Perubahan sosial (*social change*) itu berlangsung terus-menerus dari waktu ke waktu, baik direncanakan maupun tidak direncanakan sehingga membuat segala sesuatu di dunia ini akan selalu berubah. Perubahan tersebut mencakup suatu sistem sosial dalam bentuk organisasi sosial yang ada di masyarakat.<sup>94</sup> Hukum sebagai sarana pengintegrasi dan pengatur kehidupan sosial juga akan terus mengalami perubahan dan penyesuaian dengan tatanan sosial yang sudah berubah tersebut.

---

<sup>92</sup>Lawrence Friedman, "Law and Development, A General Model", dalam *Law and Society Review*, No. VI, 1972, halaman 126-158. Juga dalam Wiliam J. Chambliss & Robert B. Seidman, *Op Cit*, 1971, halaman 5-13. halaman 12. Elaborasi terhadap pemikiran itu dapat ditemukan dalam Esmi Warassih, *Op Cit.*, 2005, halaman 84-85.

<sup>93</sup>Satjipto Rahardjo, *Op Cit.*, 1991, halaman 145.

<sup>94</sup>Agus salam, *Perubahan Sosial: Sketsa Teori dan Refleksi Metodologi Kasus Indonesia*. Yogyakarta: PT Tiara wacana, 2002, halaman 9-11.

Selain sebagai institusi sosial, hukum juga dipandang sebagai karya kebudayaan, karena merupakan kongkretisasi dari nilai-nilai sosial dan budaya suatu masyarakat, entah dari masyarakat di mana hukum itu berlaku atau dengan sengaja diintrodusir dari masyarakat yang lain atas pertimbangan atau alasan-alasan tertentu. Itulah sebabnya, *Friedman* selalu memandang “budaya hukum” sebagai salah satu komponen yang tidak bisa dipisahkan dari sebuah sistem hukum, dan bahkan ditempatkan sebagai unsur yang sangat esensial sebagai “penggerak utama” dari hukum. *Friedman* menyebut budaya hukum sebagai “bensinnya motor keadilan” (*the legal culture provides fuel for motor of justice*). Budaya hukum yang dimaksudkan di sini adalah keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sebuah sistem hukum memperoleh tempatnya yang logis dalam kerangka budaya milik masyarakat di mana sistem hukum itu berlaku.<sup>95</sup>

Ketika membicarakan struktur dan substansi dari sebuah sistem hukum dalam konteks yang demikian itu, maka komponen budaya ( kultur ) tidak boleh dilepaspisahkan begitu saja. Budaya hukum tetap menjadi penentu apakah substansi maupun struktur dari hukum yang diterapkan itu sejalan atau tidak dengan konteks sosial dan budaya dari masyarakat di mana hukum itu

---

<sup>95</sup> (Lawrence M. Friedman, *The Legal System*. New York: Rusell Sage Foundation, 1975; juga dalam Lawrence M. Friedman, “On Legal Development” dalam *Rutgers Law review*, Vol. 24, 1969, halaman 27-30).

diberlakukan. Apabila tatanan hukum yang diberlakukan itu tidak sejalan dengan budaya hukum masyarakat setempat, maka tatanan hukum tersebut justru akan menimbulkan ketidakteraturan masyarakat, dan bahkan menjadi “beban budaya” bagi masyarakat yang bersangkutan.

### **2.2.3 Aspek Politik dalam Perubahan Hukum**

Hukum memang pada dasarnya dibuat sebagai sarana pengatur dan pengintegrasikan masyarakat (sosial), namun untuk menjalankan fungsinya seperti itu, hukum harus membutuhkan suatu kekuasaan (politik) pendorong. Kekuasaan (politik) tersebut memberikan kekuatan kepada hukum untuk menjalankan fungsinya di masyarakat. Sekalipun hukum membutuhkan kekuasaan, namun ia juga sebetulnya tidak bisa membiarkan kekuasaan itu untuk menungganginya. Namun kenyataan sosiologis menunjukkan, bahwa ternyata hukum itu selalu tidak berdaya di hadapan kekuasaan, dan bahkan cenderung dijadikan sebagai sarana untuk melegitimasi keinginan dan kepentingan penguasa. Ralitas yang demikian itu sebagaimana diperkuat oleh Satjipto Rahardjo dengan menyatakan, bahwa “konsentrasi energi hukum selalu kalah kuat dari konsentrasi energi politik”.<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup>Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran Tentang Rancangan Antar Disiplin Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Penerbit Sinar Baru Bandung, 1985, halaman 71.

Pendapat tersebut sangat tepat apabila dikaitkan dengan realitas sesungguhnya yang terjadi dalam proses pembentukan hukum, di mana berbagai sistem politik yang melingkupinya, teruma sistem politik dari partai-partai politik yang besar. Dengan demikian, sistim hukum (nilia-nilai hukum) yang terbangun dalam hukum sejatinya adalah menifestasi dari sistim politik, terutama sistim politik dari partai-partai politik yang besar.

Menurut Trasymashus, “Hukum tidak lain merupakan potret kepentingan dari mereka yang kuat”.<sup>97</sup> Kondisi di mana kalahnya hukum ketika harus berhadapan dengan politik dalam perspektif konflik adalah hal yang dimungkinkan<sup>98</sup>. Tidak berlebihan jika kemudian dikatakan bahwa fenomena menonjolnya fungsi instrumental hukum sebagai sarana kekuasaan politik itu bersifat dominan bila dibandingkan dengan fungsi-fungsinya yang utama sebagai pengatur dan pengintegrasi masyarakat.<sup>99</sup>

#### **2.2.4 Aspek Ekonomi dalam Perubahan Hukum**

Perbincangan terdahulu telah memperlihatkan bahwa subsistem sosial, budaya, dan politik yang memiliki andil dalam pembentukan dan perubahan

---

<sup>97</sup>Haryatmok, “Hukum dan Moral dalam Masyarakat Majemuk”, *Artikel Harian Kompas*, 10 Juli 2001.

<sup>98</sup>Bruce L. Berg, *Law Enforcement, An Introduction To Police In Society*, Allyn And Bacon, A Division Of Simon & Schuster, Inc, Boston, 1991, halaman 9.

<sup>99</sup>Mulyana W. Kusuma, *Prespektif, Teori dan Kebikaksanaan Hukum*. Rajawali, Jakarta 1986, halaman 19-20.



sebuah tatanan hukum, termasuk juga tentunya tatanan hukum yang berkaitan dengan penataan ruang. Mengikuti alur berpikir yang mendasari teori sistem sebagaimana digagas oleh Parson, maka perbincangan berikut ini akan memperlihatkan bahwa aspek ekonomi sebagai salah satu subsistem yang memiliki “arus energi tinggi” akan mampu mengendalikan arah pembentukan dan perubahan sebuah tatanan hukum.<sup>100</sup> Dengan kekuatan energi tinggi yang dimilikinya itu, subsistem ekonomi justru dapat mengatasi pengaruh dari subsistem lain, terutama subsistem sosial dan budaya yang secara sistemik mempunyai keunggulan karena memiliki “arus informasi” yang tinggi, tetapi di sisi yang lain memiliki kelemahan karena memiliki arus energi yang rendah.

Oleh karena subsistem ekonomi tergolong subsistem yang miskin informasi sebagai arus pengarah, maka tidaklah mengherankan kalau arus energi tinggi yang dimilikinya dapat digunakan untuk membelokan arah dari pembuatan dan perubahan hukum guna mendukung kepentingan-kepentingan tertentu yang terkadang tidak sejalan dengan kepentingan-kepentingan yang lebih besar. Hal ini patut diwaspadai, karena dalam kehidupan yang sudah semakin mengglobal dewasa ini, telah menempatkan komponen ekonomi pada level yang paling tinggi. Kehidupan ekonomi kapitalistik telah merambah ke mana-mana dan telah mengontrol seluruh sendi-sendi kehidupan manusia.

---

<sup>100</sup>Satjipto Rahardjo, *Op Cit.*, 1985, halaman 71-72.

Bahkan, harus diakui pula akan adanya kecenderungan perkembangan bidang ekonomi kapitalistik yang mengarah kepada melemahnya lembaga-lembaga ekonomi nasional, terutama dalam menghadapi kekuatan-kekuatan global seperti perusahaan-perusahaan multi-nasional dan pasar-pasar uang internasional.<sup>101</sup> Kini rasanya sudah sulit membendung pengaruh yang ditimbulkan oleh perkembangan ekonomi kapitalistik. Di bidang investasi dan perdagangan internasional, misalnya, sudah mulai tampak adanya pengaruh yang sangat nyata, dan bahkan dari tahun ke tahun pertumbuhannya terus meningkat.

Demikian pula dalam perdagangan internasional juga sudah terdapat begitu banyak perusahaan-perusahaan “*multinational corporations*” (MNC) yang beroperasi melintasi batas teritorial negara. Menurut catatan Held et.al.<sup>102</sup>, pada tahun 1998 terdapat sekitar 53.000 (MNC) yang mempunyai 450.000 anak perusahaan yang tersebar di seluruh dunia dengan nilai perdagangan sekitar 9,5 trilyun dollar Amerika Serikat. Bahkan, beberapa MNC terbesar mampu mempekerjakan sekitar enam juta buruh di seluruh dunia. Ini sebagai pertanda bahwa globalisasi produksi benar-benar sudah

---

<sup>101</sup>Mahmud Toha, “Globalisasi: Antara Harapan dan Kecemasan” dalam Mahmud Toha, *Globalisasi, Krisis Ekonomi dan Kebangkitan Ekonomi Kerakyatan*. Jakarta: Pustaka Quantum, 2002, halaman 1.

<sup>102</sup>Wibowo, “Globalisasi, Kapitalisme Global dan Matinya Demokrasi” *Artikel Harian Kompas*, 3 Maret 2002.

merupakan fenomena yang tidak dapat ditolak lagi. Sebagian besar dari perusahaan-perusahaan ini yakni sekitar 36.380 perusahaan mempunyai markas di Amerika Serikat, Eropa, dan Jepang. Sedangkan sebagian kecil dari MNC ini bermarkas di negara-negara sedang berkembang, yakni hanya 7.932 perusahaan.

Persoalannya sekarang adalah bagaimana caranya agar transformasi dalam bidang ekonomi itu berlangsung secara aman ? Menurut Thoha,<sup>103</sup> dalam era global seperti ini tidak ada satu negara pun mampu dan menganggap perlu untuk mengisolasi diri dari pengaruh perekonomian dunia. Globalisasi boleh-boleh saja tidak dikehendaki oleh banyak negara atau warga masyarakat. Namun demikian, kehadirannya tidak dapat ditolak sebagaimana mustahilnya membendung arus modernisasi. Itu artinya, seberapa besar manfaat yang dapat dinikmati dan bakal dipikul oleh setiap negara yang terjaring dalam sistem global ini, akan terpulang kepada kesiapan negara yang bersangkutan dalam mengantisipasi segala kemungkinan yang terjadi.

Pengalaman Indonesia membuktikan bahwa ternyata dalam menghadapi globalisasi ekonomi ini membutuhkan suatu struktur ekonomi yang betul-betul kuat dan kokoh. Laporan Bank Dunia 1999/2000 sebagaimana dikutip oleh

---

<sup>103</sup> Mahmud Thoha, *Op Cit.* halaman 25-26.

Thoha,<sup>104</sup> memperlihatkan bahwa ternyata begitu minim persiapan Indonesia dalam memasuki era globalisasi. Ini terlihat dari pendapatan perkapita Indonesia pada tahun 1998, yang hanya mampu menempati urutan 154 dari 210 negara. Dari sisi ini saja sudah bisa terlihat betapa lemahnya kesiapan fisik dan mental bangsa Indonesia dalam menghadapi persaingan bebas.

Persiapan bangsa Indonesia yang demikian itu jelas akan menimbulkan kesulitan dalam bersaing di era ekonomi global yang juga memiliki begitu banyak sisi-sisi gelap sebagaimana diidentifikasi oleh Thoha:<sup>105</sup> (a) kehidupan perekonomian dunia sangat ditentukan oleh para spekulan pasar uang dan pasar modal; (b) peran negara atau pemerintah sebagai pencipta dan pendistribusi kemakmuran akan semakin kuran berarti; (c) terjadinya kompetisi yang saling menghancurkan antar negara, di mana hanya perusahaan-perusahaan yang paling efisien dan mampu menawarkan produk-produk bermutu serta memiliki pelayanan purna jual yang prima, yang akan memenangkan kompetisi; (d) peran tenaga manusia dalam aktivitas produksi perusahaan semakin berkurang, karena digantikan oleh mesin-mesin berteknologi canggih. Dengan demikian akan terjadi pengangguran di mana-mana; (e) yang bakal menanggung beban dan penderitaan sebagai akibat globalisasi adalah kalangan buruh dan negara-negara yang sedang berkembang

---

<sup>104</sup>Mahmud Thoha, *Ibid*, halaman 26.

<sup>105</sup>Machmud Thoha, *Ibid*, halaman 9-17

yang sudah terlilit hutang luar negeri. Sementara pihak-pihak yang diuntungkan adalah perusahaan-perusahaan multinasional, para pemilik modal, para manajer serta kelompok profesional; (f) timbulnya sikap individualisme yang berlebihan, yang mengarah kepada sikap dan perilaku “anti sosial”, “cuek” dan “masa bodoh” terhadap permasalahan di sekelilingnya serta di dalam masyarakat; (g) terjadinya penjajahan budaya barat terhadap budaya lain. Budaya barat (Amerika Serikat) yang cenderung liberal, congkak, dan kebebasan “semau gue” serta cenderung melecehkan nilai-nilai budaya tradisional; dan (h) timbulnya gerakan-gerakan “neo-nasionalis” dan “fundamentalis”.

Ada begitu banyak langkah-langkah yang ditawarkan oleh para ahli untuk bisa menghadapi tantangan ekonomi global, termasuk berusaha untuk memperkuat basis ekonomi nasional. Salah satu kunci utama yang ditawarkan oleh Sri Redjeki Hartono<sup>106</sup> adalah berusaha untuk meningkatkan mutu sumber daya manusia. Dengan kemajuan ekonomi yang demikian pesat dengan sendirinya sangat diperlukan sumber daya manusia yang memiliki kreativitas, etos kerja dan sifat inovatif yang tinggi. Gejala yang nampak dewasa ini di Indonesia adalah adanya jengang antara kebutuhan tenaga yang bermutu,

---

<sup>106</sup> Sri Redjeki Hartono, *Op Cit*, halaman 20.

keahlian yang tepat untuk kebutuhan industri dan perekonomian masih sangat jauh.

Selain itu, menurut Thoha,<sup>107</sup> masih ada faktor lain yang perlu diantisipasi, antara lain: (a) berusaha untuk memenangkan kompetisi memasarkan produk antar negara; (b) menciptakan iklim usaha yang kondusif dan merata di seluruh wilayah tanah air, terutama pemerataan dalam pembangunan infrastruktur dan pemberantasan KKN; (c) Menciptakan demokratisasi eko-nomi dan politik, terutama dalam hal kebebasan berbicara dan mengemukakan pendapat; (d) memperkuat pasar domestik melalui pemberdayaan usaha kecil dan menengah; (e) melanjutkan agenda reformasi dalam bidang desentralisasi, terutama otonomi daerah; (f) menyiapkan perangkat kelembagaan yang diperlukan agar dapat memetik manfaat sebesar-besarnya dan menekan resiko sekecil-kecilnya dari globalisasi; dan lain sebagainya.

Selain strategi non-yuridis yang ditawarkan oleh Mahmud Thoha di atas, diperlukan pula suatu sistem hukum yang mampu mengantisipasi tantangan ekonomi global tersebut. Oleh karena itu, diperlukan kecermatan dan ketepatan dalam menata perangkat hukum nasional agar Indonesia mampu mengantisipasi dampak globalisasi ekonomi tersebut. Itulah sebabnya Sri

---

<sup>107</sup>Mahmud thoha, *Op Cit*, halaman 29-32.

Redjeki Hartono<sup>108</sup> selalu mengingatkan bahwa kondisi hukum di Indonesia harus mampu memenuhi kebutuhan-kebutuhan hukum dalam pentas global.

Untuk itu, menurut Sri Redjeki Hartono, perlu dipertimbangkan secara sungguh-sungguh kondisi hukum domestik atau lokal dengan tuntutan-tuntan global seperti: (1) perubahan tata ekonomi internasional yang secara radikal meniadakan batas-batas negara, terutama untuk perdagangan dan investasi; (2) perubahan ekonomi nasional yang mempengaruhi pertumbuhan dan perkembangan dunia usaha nasional. Pertumbuhan ekonomi nasional menyebabkan berbagai kebutuhan hukum dalam bidang ekonomi menjadi semakin nyata dan merupakan kebutuhan nasional bagi setiap negara yang bersangkutan; dan (3) politik hukum nasional yang mengacu kepada pembeentukan hukum nasional. Oleh karena itu diharapkan hukum nasional yang hendak dibangun itu dapat menjangkau setiap kegiatan dan setiap perbuatan hukum dengan kapasitasnya yang benar dan handal dalam mewujudkan keadilan, kepastian hukum, dan sesuai dengan rasa keadilan masyarakat.<sup>109</sup>

Dengan melakukan pertimbangan dua arah itu, maka akan memudahkan Indonesia untuk menilai kelebihan-kelebihan dan kelemahan-kelemahan masing-masing komponen dalam rangkah melakukan transformasi hukum

---

<sup>108</sup>Sri Redjeki Hartono, *Op Cit.*, halaman 25.

<sup>109</sup>Sri Redjeki Hartono, *Loc Cit.*

dalam bidang ekonomi secara lebih baik. Itu artinya, dalam penataan hukum itu Indonesia tidak hanya mementingkan tuntutan-tuntutan global, tetapi juga perlu memperhatikan komponen-komponen domestik. Dengan demikian, transformasi yang terjadi, termasuk dalam melakukan harmonisasi hukum dalam menghadapi perkembangan ekonomi global akan berlangsung secara damai.

#### **2.2.5 Aspek Iptek dalam Perubahan Hukum**

Rupanya tesis *Alvin Toffler* – salah seorang peramal masa depan (*futurelog*) dunia - sudah tidak terbantahkan lagi. Dalam bukunya *The Third Wave*, Tofler telah memprediksikan bahwa di era milenium ketiga ini ilmu pengetahuan dan teknologi akan memegang peranan yang signifikan dalam kehidupan manusia. Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi modern ini secara langsung maupun tidak langsung telah mengimplikasikan berbagai perubahan dalam pola perilaku dan tata kehidupan umat manusia di abad ini.<sup>110</sup>

Kini sudah tidak lagi mengherankan kalau hampir seluruh keperluan hidup manusia mulai dari yang lazim hingga yang paling pribadi sekalipun dapat dipenuhi melalui kemudahan-kemudahan yang ditawarkan oleh ilmu pengetahuan dan teknologi. Produk inovasi teknologi telekomunikasi melalui internet (*interconnection networking*) yang belakangan ini mulai menjamur di

---

<sup>110</sup> Alvin Toffler, *The Third Wave*. Ny: Bantan Books Inc. 1980.



Indonesia, misalnya, merupakan salah satu contoh yang bagus untuk menjelaskan bahwa betapa banyaknya kemudahan-kemudahan yang ditawarkan oleh ilmu pengetahuan dan teknologi bagi manusia. Bahkan, harus diakui bahwa aplikasi internet saat ini telah memasuki berbagai segmen aktivitas manusia, baik dalam sektor politik, sosial, budaya, maupun ekonomi dan bisnis. Dalam bidang perdagangan pun internet mulai banyak dimanfaatkan sebagai media aktivitas bisnis, terutama karena kontribusinya terhadap efisiensi.<sup>111</sup>

Wujud dari perkembangan tersebut ditandai pula dengan beredarnya beribu-ribu barang yang dipasarkan secara bebas, baik produk dalam negeri maupun produk luar negeri (import). Dampak positif yang dirasakan konsumen ialah kemudahan untuk menjatuhkan pilihan terhadap barang dan jasa dalam memenuhi kebutuhannya. Sementara di sisi yang lain, dinamika perkembangan Iptek itu pun tidak menutup kemungkinan untuk munculnya dampak negatif yang dirasakan konsumen dengan beredarnya produk yang tidak memenuhi syarat kesehatan dan keamanan konsumen,<sup>112</sup> serta moral masyarakat.

---

<sup>111</sup>Esther Dwi Magfirah., *Perlindungan Konsumen dalam E-Commere, Artikel dalam Solusi Hukum. Com*, 17 April 2004.

<sup>112</sup>HM. Ali Mansyur, “Penegakan Hukum Tentang Tanggung Gugat Produsen Dalam Perwujudan Perlindungan Konsumen”, *Disertasi Program Doktor ilmu Hukum*. Semarang: PDIH Undip, 2004, halaman 1.

Itulah sebabnya, *Talcott Parsons* sebagaimana dikutip oleh Satjipto Rahardjo meyakinkan bahwa "...penemuan di bidang teknologi merupakan penggerak perubahan sosial, sebab penemuan yang demikian itu menyebabkan terjadinya perubahan-perubahan yang berantai sifatnya".<sup>113</sup> Akibat pengaruh drastis dari Iptek tersebut juga telah mengubah berbagai konsep tradisional tentang nilai dan kaidah (termasuk tatanan hukum) yang selama ini berlaku. Akibat negatif yang lain adalah, bahwa perkembangan Iptek juga telah menginspirasi para penjahat untuk merubah modus-modus operandi kejahatannya, seperti penggunaan komputer untuk melakukan kejahatan korupsi, pencurian, dan sebagainya. Perubahan yang demikian itu juga mengharuskan pula agar norma-norma atau tata aturan hukum pidana yang selama ini berlaku dirubah untuk menjaring kejahatan-kejahatan dengan modus operandinya yang sudah berubah itu.

### **2.3. Etika Pembuatan dan Perubahan Hukum**

Secara teoretis etika berkaitan dengan kebiasaan hidup yang baik, tata cara hidup yang baik yang melekat pada diri seseorang atau masyarakat, yang dianut dan diwariskan dari satu generasi ke generasi lain. Kebiasaan hidup yang baik ini lalu dibakukan dalam bentuk kaidah, aturan atau norma yang

---

<sup>113</sup>Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*. Bandung: Penerbit Alumni, 1979, halaman 153.

disebarluaskan, dikenal, dipahami, dan diajarkan secara lisan dalam masyarakat. Kaidah, norma atau aturan itu pada dasarnya menyangkut baik-buruk perilaku manusia. Dengan kata lain, kaidah ini menentukan apa yang baik harus dilakukan dan apa yang buruk harus dihindari. Oleh karena itu, etika sering dipahami sebagai ajaran yang berisikan aturan tentang bagaimana manusia hidup baik sebagai manusia, atau sebagai ajaran yang berisikan perintah dan larangan tentang baik buruknya perilaku manusia.<sup>114</sup>

Konsep etika yang demikian itu dapatlah dipahami secara lebih luas sebagai pedoman bagaimana manusia harus hidup, dan bertindak sebagai orang yang baik. Etika memberi petunjuk, orientasi, dan arah tentang bagaimana harus hidup secara baik sebagai manusia. Konsep etika ini jangan lalu dipahami sebagai sesuatu yang berada jauh di awang-awang, melainkan sebagai refleksi kritis tentang bagaimana manusia harus hidup dan bertindak dalam situasi konkret. Etika adalah filsafat moral atau ilmu yang membahas dan mengkaji secara kritis persoalan benar dan salah secara moral, tentang bagaimana harus bertindak dalam situasi konkret.<sup>115</sup>

---

<sup>114</sup>Secara etimologis, etika berasal dari kata Yunani *Ethos* (jamaknya *ta ethos*) yang berarti adat istiadat atau kebiasaan (A. Sonny Keraf, *Etika Lingkungan*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2002, halaman 3). Perbincangan yang relatif lengkap mengenai pemikiran-pemikiran teoretik tentang etika, dapat dibaca dalam Franz Magnis-Suseno, *12 Tokoh Etika Abad ke-20*. Jakarta: Penerbit kanisius, 2000.

<sup>115</sup>A. Sonny Keraf, *Ibid.*, 2002, halaman 4-5.

Refleksi kritis ini, menurut Sonny Keraf, mengenai tiga hal. **Pertama**, refleksi kritis tentang norma dan nilai yang kita anut selama ini, apakah norma dan nilai moral itu harus dipatuhi begitu saja dalam situasi konkret. Refleksi yang lain adalah apakah norma dan nilai moral tersebut boleh dilanggar, tetapi kendati demikian tetap dipandang sebagai tindakan sebagai orang yang baik. **Kedua**, refleksi kritis tentang situasi kritis khusus yang kita hadapi dengan segala keunikan dan kompleksitasnya. **Ketiga**, refleksi kritis tentang berbagai paham yang dianut oleh manusia atau kelompok masyarakat tentang apa saja, seperti paham tentang manusia, Tuhan, alam, masyarakat, dan sistem situasi sosial-politik, ekonomi, kerja, hukum, dan sebagainya. Refleksi kritis yang ketiga ini penting untuk menentukan pilihan dan prioritas moral yang akan diutamakan, baik dalam hidup sehari-hari maupun dalam situasi dilematis.<sup>116</sup>

Pelopor etika nilai *Max Scheler* berpendapat, bahwa sebuah tindakan bernilai secara moral bukan karena merupakan kewajiban, melainkan sebaliknya ia merupakan kewajiban karena bernilai secara moral, dan itu berarti nilai mendahului kewajiban. Dengan demikian, inti dari moralitas bukanlah terletak pada kesediaan untuk memenuhi kewajiban, melainkan

---

<sup>116</sup>A. Sonny Keraf, *Ibid.*, 2002, halaman 5-6.

kesediaan untuk merealisasikan apa yang bernilai.<sup>117</sup> Pandangan *Max Scheler* tersebut bertentangan dengan filsuf pendahulunya *Emanuel Kant*, yang pandangan bahwa kewajiban moral bersifat mutlak dan tidak dapat ditawar-tawar. Prinsip dasar yang ditarik Kant dari pandangannya tersebut adalah bahwa “Sebuah perbuatan bernilai secara moral apabila dilakukan murni karena merupakan kewajiban”. Itu berarti, moralitas sebuah tindakan tidak tergantung dari tujuan atau nilai yang mau dicapai, karena tujuan dan nilai selalu tergantung dari situasi dan kondisi.<sup>118</sup>

Pertimbangan-pertimbangan kritis sebagaimana diuraikan di atas sekaligus menjadi penuntun bagi seseorang menuju kepada sebuah keputusan tentang mana di antara norma atau nilai yang saling bertentangan itu yang harus dipilih. Pertimbangan-pertimbangan yang demikian itu pulalah yang harus menjadi perhatian kita ketika hendak membuat atau merubah sebuah aturan hukum dan menerapkannya dalam kehidupan nyata sehari-hari. Pertanyaan mendasar untuk hal ini adalah apakah perubahan sebuah tatanan hukum itu dapat dipertanggungjawabkan secara moral, atau apakah pergeseran atau penyimpangan hukum dalam proses legislasi dan dalam penerapannya itu dapat dibenarkan secara moral atau tidak.

---

<sup>117</sup>Fraanz Magnis-Suseno, *Op Cit.*, 2000, halaman 34. Perbincangan lebih jauh tentang “nilai” dapat ditelusuri dalam pemikiran Max Scheler (kf. Paulus Wahana. *Nilai: Etika Aksiologi Max Scheler*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2004).

<sup>118</sup>Fraanz Magnis-Suseno, *Op Cit.*, 2000, halaman 34.

Bertolak dari pandangan filosofis seperti itu, Notohamidjoyo menuntut para pemegang peran seperti para legislatif, hakim, jaksa, dan masyarakat pada umumnya (termasuk dalam hal ini para sarjana hukum) untuk memiliki: (1) sikap kemanusiaan agar jangan menanggapi hukum secara formal belaka; (2) sikap keadilan untuk mencari apa yang layak bagi masyarakat; (3) sikap kepatutan, sebab yang diperlukan adalah pertimbangan tentang apa yang sungguh-sungguh adil dalam suatu perkara konkret; dan (4) sikap kejujuran, jangan ikut korupsi atau ikut berperilaku pada apa yang sering diistilahkan sebagai ‘mafia peradilan’.<sup>119</sup>

## **2.5. Kekuatan Non-hukum dalam Proses Pembuatan Hukum**

Apabila hukum dilihat sebagai institusi sosial yang salah satu fungsi utamanya adalah sebagai sarana pengatur kehidupan sosial, maka jelas hukum tidak akan mungkin bekerja dalam ruang hampa. Menurut *Bredemeier*, ketika hukum bekerja dalam sebuah tatanan sosial, maka ia akan selalu mendapatkan asupan dari bidang-bidang yang lain seperti bidang ekonomi, politik, dan budaya. Asupan yang diterima oleh hukum itu kemudian diolah menjadi keluaran yang dikembalikan ke dalam masyarakat.<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup>O. Notohamidjoyo, *Soal-soal Pokok Filsafat Hukum*. Jakarta: BPK Gunung Mulia, 1975, halaman 52-55. Juga dalam E. Sumaryono, *Etika Profesi Hukum*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1995, halaman 69.

<sup>120</sup>Harry C. Bredemeier, “Law as an Integrative Mechanism”, dalam William M. Evan (ed.), *Law and Sociology*. New York: The Free Press of Gloencoe, 1962, halaman 73-90). Juga

#### 2.4.1 Interaksi dalam Proses Pembuatan Hingga Penerapan Hukum

Mengikuti alur pemikiran sebagaimana diuraikan di atas, maka dalam menjalankan fungsinya sebagai pengatur kehidupan sosial, hukum harus menjalani suatu proses yang panjang dan melibatkan berbagai aktivitas dengan kualitas yang berbeda-beda. Aktivitas tersebut berlangsung dalam dua proses hukum, yakni “proses pembuatan hukum” dan “proses implementasi hukum”. Pada dasarnya proses pembuatan hukum itu mengandung pengertian yang sama dengan istilah “proses pembuatan undang-undang”, sedangkan untuk istilah proses implementasi hukum lazim diidentikan dengan istilah “proses penegakan undang-undang”,<sup>121</sup> sekalipun pada prinsipnya proses hukum tersebut juga mengupayakan agar substansi dari suatu undang-undang dapat dijalankan atau ditegakkan.

Pembuatan hukum merupakan awal dari bergulirnya proses pengaturan Pola pembentukan hukum untuk mengatur tatanan kehidupan sosial agar tercipta suasana yang aman dan tertib. Badan legislatif di dalam masyarakat demokratis yang modern, dapatlah dianggap sebagai prototipe penguasa yang

---

dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, Cetakan ke-3, 1991, halaman 143-158.

<sup>121</sup>Satjipto Rahardjo, *Ibid.*, 1991, halaman 175-176. Istilah **proses hukum** yang digunakan di sini memiliki makna yang lebih luas, yang tidak hanya sekedar menggambarkan jalannya suatu proses peradilan. Yang dimaksudkan dengan proses hukum di sini adalah “perjalanan yang ditempuh hukum untuk menjalankan fungsinya mengatur masyarakat atau kehidupan bersama, yakni semenjak proses pembuatannya hingga penegakannya”.

berdaulat dalam membuat kebijakan pembuatan hukum. Penegasan kebijakan oleh badan atau lembaga ini akan merupakan salah satu sumber primer bagi suatu sistem hukum untuk mengonsepsikan standar-standar yang akan digunakan olehnya untuk menyalurkan aspirasi masyarakat.

Proses merumuskan sesuatu hal dalam sebuah tatanan hukum tidak berlangsung secara liner dan searah, melainkan berlangsung secara timbal balik dalam alur input-output. Bredemeier berpendapat bahwa input primer yang dimasukkan oleh badan pembuat hukum (badan legislatif) ke dalam sistem hukum ini akan berupa deskripsi-deskripsi ideal mengenai segala urusan kehidupan sosial kemasyarakatan. Deskripsi-deskripsi ideal tersebut dapat terpola dalam berbagai pertimbangan hukum maupun dalam tampilan yang lebih oprerasional berupa rumusan pasal-pasal hukum (undang-undang). Sebaliknya, output yang dihasilkan oleh sistem hukum yang bertemalian dengan input tersebut akan berupa penerapan kebijakan hukum tersebut kepada berbagai persoalan spesifik yang dihadapi oleh masyarakat. Dalam situasi seperti ini badan penerap hukum (pengadilan, dan lain sebagainya) tidak akan bersikap pasip atau menjadikan dirinya semata-mata sebagai pelaksana tenknis terhadap kebijakan-kebijakan hukum yang dibuat oleh badan legislatif. Lembaga penerap hukum mulai menginterpretasikan kebijakan hukum tersebut



secara kreatif. Interpretasi dari lembaga penerap tersebut jelas akan memberikan dampak kepada tatanan hukum berupa “input sekunder”.<sup>122</sup>

Saling memberi antara badan pembuat dan penerap hukum ini tentu tidak berlangsung secara otomatis dan secara normal mengikuti alur yang diinginkan oleh lembaga pembuat hukum. Tidak dapat diingkari bahwa interaksi antara tatanan hukum dengan kedua lembaga hukum tersebut dalam situasi-situasi tertentu dapat mengalami gangguan yang berat. Badan-badan penerap hukum, misalnya, mungkin saja membuat interpretasi-interpretasi yang tidak bersumber pada kebijakan badan pembuat hukum (badan legislatif), atau bahkan dengan terang-terangan mengabaikan ketentuan undang-undang yang ada. Sebaliknya, lembaga kekuasaan negara dapat saja menolak apa yang diputuskan oleh lembaga penerap hukum, atau gagal memaparkan secara jelas kebijakan-kebijakan umum yang dapat dipakai sebagai pedoman dalam melakukan tindakan yudisial.

Proses pertukaran antara “pedoman kebijakan” dengan “interpretasi atas kebijakan” seperti itu terkadang sangat mudah terganggu dan menjadi gagal, karena badan pembuat hukum (badan legislatif) selalu berada di bawah pengaruh-pengaruh opini publik terutama politik, yang selalu berubah-ubah

---

<sup>122</sup>Harry C. Bredemeier, *Op Cit.*, 1962.

secara mendadak, dan selalu ditekan oleh tuntutan-tuntutan golongan yang mempunyai kepentingan berbeda.

Dari sisi yang lain, interaksi antara sistem hukum (termasuk dalam hal ini lembaga pembuat dan penerap hukum) dengan sistem politik juga dapat mengganggu proses pembuatan maupun penerapan kebijakan hukum. Bredemeier mengingatkan, bahwa tidak ada jaminan sedikit pun bahwa setiap keputusan yudisial itu pasti akan diimplementasikan secara otomatis. Terkadang input pelaksanaan keputusan yang diperlukan oleh sistem hukum dapat ditahan atau dimentahkan kembali oleh sistem politik. Hal yang demikian itu, dalam situasi-situasi tertentu akan dapat menyebabkan pergeseran sistem hubungan antara lembaga penerap hukum dengan negara ke arah bentuknya yang bersifat otoriter.<sup>123</sup>

#### **2.4.2 Bekerjanya Kekuatan Sosial dalam Hukum**

Uraian di atas memperlihatkan bahwa, bahwa peran-peran yang dimainkan oleh lembaga pembuat hukum, birokrasi penegakan hukum maupun masyarakat, tidak hanya dikontrol dan dikendalikan oleh aturan hukum, melainkan juga kekuatan-kekuatan lain di luar hukum, yakni kekuatan personal (individu) dan kekuatan sosial, budaya, politik, ekonomi, dan lain sebagainya. Kekuatan-kekuatan non-hukum itu pulalah yang membangkitkan atau

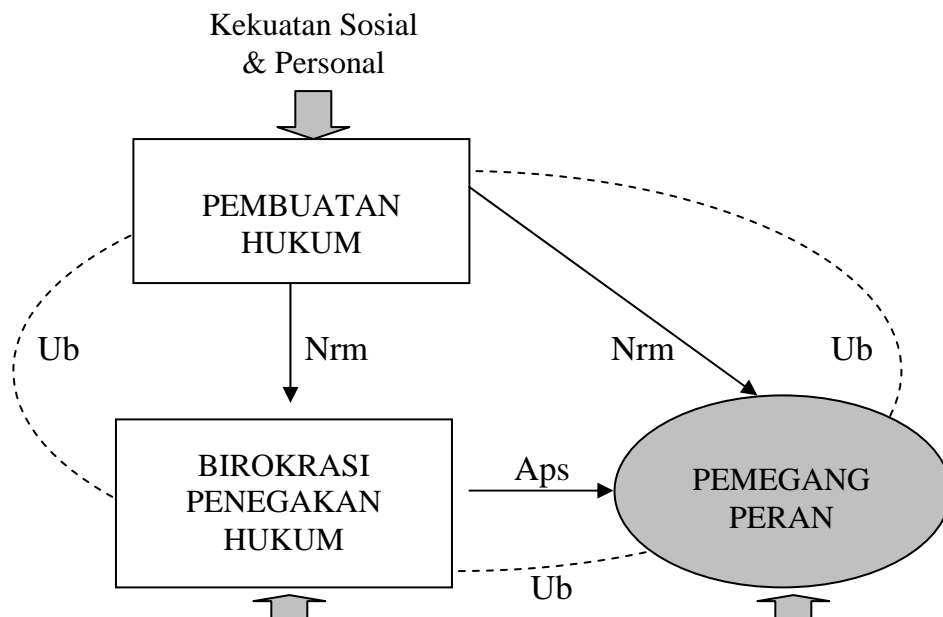
---

<sup>123</sup>Harry C. Bredemeier, *Op Cit.*, 1962.

mendorong lembaga pembuat hukum mempertimbangkan kembali pemberlakuan hukum yang dibuat itu atau menyempurnakan atau bahkan mencabut pemberlakuannya. Kekuatan non-hukum itu juga ikut membangkitkan atau mendorong para pelaksana birokrasi untuk merubah aktivitas birokrasi dalam menerapkan peraturan hukum (perhatikan bagan berikut ini).<sup>124</sup>

Bagan 7

Bekerjanya kekuatan sosial dan personal dalam proses pembuatan dan birokrasi penegakan hukum menurut Robert B. Seidman<sup>125</sup>



<sup>124</sup>Robert B Seidman, *Ibid.*, 1972, halaman 322-339. Juga dalam William J. Chambliss & Robert B. Seidman, *Op Cit.*, 1971, halaman 9-14. Kerangka berpikir yang demikian itu dapat ditemukan dalam elaborasi Esmi Warassih, *Op Cit.*, 2005, 12; dan dalam Satjipto Rahardjo, *Op Cit.*, 1991, halaman 20.

<sup>125</sup>Bagan dikutip dari abstraksi yang dibuat oleh Robert B. Seidman, *Op Cit.*, 1971, halaman 12; juga dalam Robert B. Seidman, 1972. Bagan yang sama dikutip juga oleh Esmi Warassih, 2005, halaman 12. [**Keterangan:** Ub = Umpan balik; Nrm = Norma; dan Aps = Aktivitas penerapan sanksi].

Dari model bekerjanya hukum tersebut, dapatalah dirumuskan beberapa pernyataan teoretik sebagai berikut:<sup>126</sup>

- (1) Setiap peraturan hukum itu menunjukkan aturan-aturan tentang bagaimana seseorang pemegang peran diharapkan untuk bertindak;
- (2) Tindakan apa yang akan diambil oleh seseorang pemegang peran sebagai respon terhadap peraturan hukum, sangat tergantung dan dikendalikan oleh peraturan hukum yang berlaku, dari sanksi-sanksinya, dari aktivitas lembaga pelaksananya, serta dari seluruh kompleks kekuatan sosial, politik, dan lain sebagainya yang bekerja atas dirinya;
- (3) Tindakan apa yang akan diambil oleh lembaga pelaksana sebagai respon terhadap peraturan-peraturan hukum, sangat tergantung dan dikendalikan oleh peraturan hukum yang berlaku, dari sanksi-sanksinya, dan dari seluruh kompleks kekuatan sosial, politik, dan lain sebagainya yang bekerja atas dirinya, serta dari umpan balik yang datang dari pemegang peran dan birokrasi;
- (4) Tindakan apa yang akan diambil oleh lembaga pembuat undang-undang sebagai respon terhadap peraturan hukum, sangat tergantung dan

---

<sup>126</sup>Robert B Seidman. *Ibid.*, 1972, halaman 322-339.

dikendalikan oleh berfungsinya peraturan hukum yang berlaku, dari sanksi-saksinya, dan dari seluruh kompleks kekuatan sosial, politik, dan lain sebagainya yang bekerja atas mereka, serta dari umpan balik yang datang dari pemegang peran dan birokrasi.

Pada intinya Seidman & Chambliss berpendapat bahwa proses bekerjanya hukum sangat ditentukan oleh empat komponen utama, yakni lembaga pembuat hukum (undang-undang), birokrasi penegakan hukum, para pemegang peran, dan pengaruh kekuatan personal dan sosial. Tiga komponen yang pertama (lembaga pembuat hukum, birokrasi penegakan hukum, dan pemegang peran) itu berperan dalam koridor hukum, sedangkan kekuatan personal maupun sosial merupakan komponen “non-hukum” yang memiliki andil yang tidak kalah pentingnya dalam menentukan arah bekerjanya hukum.<sup>127</sup>

### **2.4.3 Bekerjanya Hukum dalam Kerangka Sistemik**

Hubungan input-output dalam proses bekerjanya hukum sebagaimana digagas oleh Bredemeier tersebut sesungguhnya bertolak dari teori sistem, yang oleh *Talcott Parsons* disebut teori *cybernetics*.<sup>128</sup> Salah satu asumsi dasar

---

<sup>127</sup>William J. Chambliss & Robert B. Seidman, *Ibid*, 1971, halaman 12. Baca juga Robert B Seidman. “Law and Development, A. General Model”, dalam *Law and Society Review*, Tahun VI, 1972, halaman 322-339.

<sup>128</sup>Apabila dilacak lebih jauh teori *Cybernetics* yang dikembangkan oleh Parsons dalam memahami masyarakat ini sesungguhnya diadopsi dari seorang Guru Besar Matematika di

dari teori *cybernetics* yang dikembangkan oleh Parsons adalah bahwa hukum merupakan bagian atau sub-sistem dari sebuah sistem sosial yang lebih besar. Sub-sub sistem itu antara lain: sub-sistem budaya, sub-sistem sosial, subsistem politik, dan subsistem ekonomi. Mengikuti Parsons, maka dalam sebuah sistem terdapat sub-sub sistem yang terkonfigurasi secara tertentu pula, di mana tiap sub-sistem selain terpasang dalam posisi tertentu, juga mengemban tugas yang tertentu pula, terutama sub sistem politik.

Pandangan Parsons yang demikian itu mengisyaratkan, bahwa setiap sistem sosial (masyarakat) – entah dalam lingkup sosial yang lebih besar atau dalam lingkup sosial yang terbatas seperti lembaga legislatif, eksekutif, dan lain sebagainya selalu dikontrol oleh sejumlah sub-sistem yang secara hierarkhis memiliki kekuatan dan sekaligus kelemahan masing-masing dalam membentuk sistem sosial.<sup>129</sup> Secara garis besar, kekuatan dan kelemahan dari masing-masing sus-sistem sebagai berikut:

---

*Massachusetts Institute of Technology* bernama Norbert Wiener (1950). Bahkan, ide yang dipakai oleh Wiener sebagai dasar untuk membangun teori *cybernetics* itu berasal dari “teori integrasi” dalam bidang ilmu fisika yang dikembangkan oleh Lebesgue seorang fisikawan asal Prancis (Baca misalnya dalam Lili Rasjidi & I.B. Wyasa Putra, *Hukum sebagai Suatu Sistem*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 1993, halaman 44-46). Uraian mengenai teori cybernetics dapat dibaca dalam Ian Craib, *Teori-teori Sosial Modern: dari Parsons sampai Habermas*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, cetakan ke-3, 1994, halaman 69-71.

<sup>129</sup>Pandangan Parsons yang demikian tampaknya agak berbeda dengan Wiener selaku pencetus teori *cybernetics* ini yang berpandangan, bahwa hukum sebagai pusat kekuatan, pengendali, dan pengikat keseluruhan unsur-unsur *system social* (Lili Rasjidi & I.B. Wyasa Putra, *Op Cit.*, 1993, halaman 45).

- (1) Sub-sistem budaya yang berfungsi untuk mempertahankan pola (pola hidup, pola interaksi, pola kerja, dan lain sebagainya), memiliki arus informasi yang tinggi untuk mengontrol bekerjanya sistem sosial. Sekalipun demikian, kelemahannya ialah bahwa ia memiliki tingkat energi yang rendah atau tidak memadai, sehingga ia tidak cukup mampu menghadapi pengaruh dari sub-sistem ekonomi maupun politik yang memiliki daya energi yang tinggi.
- (2) Sub-sistem sosial yang dalam hal ini termasuk tatanan hukum dan norma pada umumnya), berfungsi untuk melakukan integrasi sosial. Dengan menggunakan arus informasi yang relatif tinggi, sub-sistem ini diharapkan untuk dapat membendung hal-hal yang mengganggu atau menghambat integrasi sosial, namun kelemahannya juga sama seperti sub-sistem budaya yang tidak memiliki daya energi yang relatif tinggi, sehingga ia mudah diperdaya oleh sub-sistem ekonomi maupun politik (kekuasaan). Sekedar contoh, “praktik dagang hukum” dalam penegakan hukum di negeri ini merupakan salah satu contoh yang bagus untuk menjelaskan, bahwa sub-sistem ekonomi sangat berpengaruh dalam bidang hukum.

- (3) Sub-sistem politik yang berfungsi untuk mengejar tujuan, memiliki arus energi yang relatif tinggi karena mengandalkan kekuatan kekuasaan, namun ia tidak memiliki arus informasi yang tinggi seperti yang dimiliki oleh sub-sistem budaya dan sub-sistem sosial. Kondisi yang demikian itu akan membuka peluang yang lebar bagi para pelaku politik untuk bertindak di luar arahan budaya dan hukum, yang pada akhirnya terjadi praktik- praktik politik “kotor” untuk mewujudkan tujuan-tujuan pribadi atau golongan.
- (4) Demikian pula sub-sistem ekonomi yang berfungsi adaptif, dan dengan daya energi yang tinggi ia ditakdirkan untuk memungkinkan masyarakat bisa eksis dalam dinamika kehidupan sosial. Namun, karena ia tidak memiliki arus informasi yang relatif memadai sehingga terkadang dalam praktik kehidupan sehari-hari kemampuan ekonomi disalahgunakan untuk mendukung hal-hal yang tidak bermanfaat bagi kepentingan sistem sosial secara keseluruhan.

Menyadari akan segala kekurangan dan kelemahan dari masing-masing sub-sistem, maka secara ideal di antara mereka sebetulnya dapat saling mendukung dan menunjang untuk menopang sistem sosial secara keseluruhan. Masing-masing sub-sistem memang memiliki peran masing-masing, tetapi ia



tidak bisa diharapkan untuk menjalankan sistem sosial itu sendiri. Sub-sistem politik, misalnya, ia harus mendapat asupan dari sub-sistem budaya, sosial dan ekonomi untuk menutup kekurangannya dalam berperan dalam mengejar tujuan dari sebuah sistem sosial yang didukungnya. Demikian pula sub-sistem sosial, terutama tatanan hukum misalnya, agar bisa berperan secara baik dalam melakukan integrasi sosial (menjaga keamanan, ketertiban, mewujudkan keadilan, dan lain sebagainya), ia juga harus mendapat asupan dari sub-sistem budaya yang memiliki arus informasi yang tinggi, dan sub-sistem politik dan ekonomi yang memiliki tingkat energi yang tinggi.

Itulah sebabnya para pencetus teori sistem pada umumnya atau teori *cybernetics* pada khususnya merumuskan beberapa proposisi atau pernyataan teoretik sebagai berikut: (1) sistem adalah suatu kompleksitas elemen yang terbentuk dalam satu kesatuan interaksi (*proces*); (2) masing-masing elemen (sub-sistem) terkait dalam satu kesatuan hubungan yang satu sama lain saling bergantung (*interdependence of its parts*); (3) kesatuan elemen yang kompleks itu membentuk satu kesatuan yang lebih besar, yang meliputi keseluruhan elemen pembentuknya itu (*the whole is more than the sum of its parts*); (4) keseluruhan itu menentukan ciri dari setiap bagian pembentuknya (*the whole determines the nature of its parts*); (5) bagian dari keseluruhan itu tidak dapat dipahami jika ia dipisahkan, atau dipahami secara terpisah dari keseluruhan itu

(*the parts cannot be understood considered in isolation from the whole*); dan (6) bagian-bagian itu bergerak secara dinamis secara mandiri atau secara keseluruhan dalam keseluruhan (*system*) itu.<sup>130</sup>

## **2.5 Prinsip Dasar dan Mekanisme Pembuatan Hukum**

### **2.5.1 Prinsip Dasar Pembuatan Hukum**

Berkaitan dengan masalah pembuatan hukum, *Thomas Aquinas* berpendapat bahwa tujuan utama yang semestinya ingin dicapai oleh para pembentuk hukum adalah untuk menjadikan setiap orang, baik sebagai anggota masyarakat maupun sebagai warga negara hidup secara baik. Oleh karena hukum itu tidak lain adalah perintah yang berasal dari akal (dan kehendak) penguasa yang diberikan kepada bawahannya.<sup>131</sup> Sejalan dengan *Thomas Aquinas*, *Jeremy Bentham* berpendapat, bahwa “kebaikan publik” *hendaknya menjadi tujuan legislator*, dan “*manfaat umum*” harus menjadi landasan penalarannya. “Manfaat” merupakan sebuah istilah abstrak yang mengungkapkan sifat atau kecenderungan sesuatu untuk mencegah kejahatan atau memperoleh kebaikan.<sup>132</sup>

---

<sup>130</sup>Lili Rasjidi & I.B. Wyasa Putra, *Op Cit.*, 1993, halaman 40

<sup>131</sup>E. Sumaryono, *Ibid.*, 1995, halaman 87.

<sup>132</sup>Jeremy Bentham. *Teori Perundang-undangan: Prinsip-prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana*, edisi Indonesia oleh Nurhadi, Bandung: Nusa Media & Nuansa, 2006, halaman 25.

Agar prinsip-prinsip utama tersebut dapat berfungsi semestinya sebagai landasan bagi suatu sistem penalaran, maka menurut *Jeremy Bentham* diperlukan tiga syarat:

- (1) meletakkan gagasan-gagasan yang jelas dan tepat pada kata “manfaat”, secara sama persis dengan semua orang yang menggunakannya;
- (2) menegakkan kesatuan dan kedaulatan prinsip ini dengan secara tegas membedakannya dengan segala kesatuan dan kedaulatan lain. Prinsip ini tidak bisa dianut secara umum, tetapi harus diterima tanpa kecuali;
- (3) menemukan proses aritmatika moral yang dapat digunakan untuk mencapai hasil-hasil yang seragam.<sup>133</sup>

Selain prinsip **“manfaat”** demi **“kebaikan umum”**, diperlukan juga prinsip “asketik” yang harus menjadi dasar dalam pembuatan hukum. Prinsip ini dimaksudkan untuk “mengekanng diri dengan mencelah kesenangan”. Pencelaan terhadap kesenangan itu karena ia dipandang sebagai faktor yang membujuk untuk berbuat kejahatan. Sekalipun demikian pandangan ini tidak boleh dimutlakan, dan yang semestinya dilakukan adalah melarang kesenangan dengan mempertimbangkan efek buruk yang ditimbulkannya.<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup>Jeremy Bentham. *Ibid.*, 2006, halaman 25-27.

<sup>134</sup>Prinsip asketik yang dianut di sini tidak sekeras dan semutlak yang dianut oleh kaum asketik yang mengekanng kesenangan itu sendiri, mengutuknya secara umum, menjadikannya sasaran larangan secara universal, dan memandangnya sebagai suatu tanda sifat amoral (Jeremy Bentham. *Ibid.*, 2006, halaman 28-29). Selain kedua prinsip utama tersebut, juga

Menurut *Bentham* sebagaimana dikutip oleh *W. Friedmann*, bahwa hubungan hukum yang sehat adalah hubungan hukum yang memiliki legitimitas atau keabsahan yang logis, etis, dan estetis secara yuridis. Secara **logis yuridis** artinya menurut akal sehat dalam kerangka hukum (yuridis), dimana hubungan hukum itu dimulai dari alasan pembuatan (latar belakang) sampai dengan keberadaannya yang telah melalui proses hukum yang sebenarnya. Secara **etis yuridis** berarti bila diukur dari sudut moral yang melandasi hubungan itu, maka hubungan hukum tersebut beresensi dan bereksistensi secara wajar dan pantas. Ukuran moral itu mutlak harus dipakai berhubung moral itu tidak dapat dipisahkan dari hukum, karena hukum itu sendiri senantiasa mengatur kehidupan manusia yang dalam keadaan wajar sudah pasti harus bermoral. Sedangkan secara **estetis yuridis** berarti apabila diukur dari unsur seni dan keindahan hukum, keberadaan hukum itu tidak melanggar norma-norma hukum atau pun norma-norma sosial lainnya.<sup>135</sup>

---

diperlukan “prinsip yang sewenang-wenang” atau “prinsip simpati dan antipati”. Mengenai prinsip ini dapat dibaca lebih lanjut bukunya Jeremy Bentham, halaman 30-37.

<sup>135</sup>W. Friedmann, *Op Cit.*, 1953, halaman 191; dan juga dalam H. Abdul Manan, *Op Cit.*, 2005, halaman 18. Pada dasarnya Bentham mensyaratkan, bahwa hukum dan moral itu merupakan dua hal yang tidak bisa dipisahkan. Hukum mesti bermuatan moral, mengingat moral itu merupakan salah satu sendi utama kehidupan manusia yang berakar pada kehendaknya. Hukum yang efisien dan efektif adalah hukum yang bisa mencapai kebahagiaan terbesar kepada jumlah warga masyarakat. Semboyan visi dan misi teori utilitarianisme yang termasyur adalah “*the greatest happiness for the greatest number*” (Gerald J. Postema, *Op Cit.*, 1986, halaman 404; dan H. Abdul Manan, *Op Cit.*, 2005, halaman 18).

## 2.5.2 Perencanaan Pembuatan Hukum

Perencanaan sebagaimana dikonsepsikan oleh *Davidoff & Rainer* (1962), *Robinson* (1972), dan *Faludi* (1973) adalah suatu proses untuk menentukan masa depan melalui suatu urutan pilihan. Sedangkan menurut *Dror* (1963), perencanaan merupakan suatu proses mempersiapkan seperangkat keputusan untuk melakukan tindakan di masa depan. Dari seluruh pemikiran tersebut, *Friedman* (1987) menyimpulkan bahwa perencanaan merupakan suatu strategi untuk pengambilan keputusan sebelumnya sebagai suatu aktivitas tentang keputusan dan implementasi.<sup>136</sup>

Model perencanaan yang ditengarai menggunakan paradigma rasionalitas tersebut ternyata telah mendapat kritik dari sejumlah pakar perencanaan pembangunan yang menganut paradigma partisipatoris. *Bolan* dan *Forester*, misalnya, berpendapat bahwa aspek sosial merupakan hal penting dalam perencanaan pembangunan. Oleh karena itu, mereka mengatakan bahwa perencanaan bukan sekedar instrumen dari orang-orang yang memecahkan masalah (*instrumental problem solver*) untuk mencapai tujuan tertentu, melainkan sebagai suatu “aktivitas moral”. Model perencanaan partisipatoris ini menghendaki adanya interaksi dan komunikasi serta keterlibatan masyarakat dalam membantu mengidentifikasi masalah, merumuskan tujuan, memahami

---

<sup>136</sup>Elaborasi terhadap terminologi perencanaan tersebut dilakukan oleh *Sudharto P. Hadi* dalam *Dimensi Lingkungan Perencanaan Pembangunan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2001, halaman 19.

situasi dan mengidentifikasi solusi tentang bagaimana memecahkan masalah-masalah dimaksud.<sup>137</sup>

Apabila pembuatan hukum dilihat dalam kerangka perencanaan pembangunan, pembicaraannya juga harus dimulai sejak perencanaan pembuatannya. Pada prinsipnya proses pembuatan hukum tersebut berlangsung dalam tiga tahapan besar, yakni **tahap inisiasi**, **tahap sosio-politis** dan **tahap yuridis**.<sup>138</sup> **Pertama**, tahap inisiasi merupakan tahap yang menandakan lahirnya atau munculnya suatu gagasan dalam masyarakat tentang perlunya pengaturan suatu hal melalui hukum. Aktivitas yang berlangsung pada tahap inisiasi ini masih murni merupakan aktivitas sosiologis, dan ia tampil sebagai bentuk reaksi terhadap sebuah fenomena sosial yang diprediksikan dapat mengganggu atau mengancam keteraturan dan ketertiban dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Di sinilah letak betapa pentingnya kajian-kajian sosiologis dalam memberikan sumbangan informasi yang memadai untuk memperkuat gagasan tentang perlunya pengaturan sesuatu hal dalam tatanan hukum.

**Kedua**, aktivitas yang berlangsung pada tahap sosio-politis ini dimulai dengan mengolah, membicarakan (mendiskusikan), mengkritisi, mempertahankan gagasan awal yang berasal dari masyarakat melalui

---

<sup>137</sup>Flyvbjerg (1981:296) mengatakan, bahwa reaksi menentang perencanaan rasional muncul sejalan dengan reaksi terhadap hasil-hasil pembangunan yang tidak diinginkan yang disebabkan oleh orientasi terhadap pertumbuhan ekonomi (Kf. Sudharto P. Hadi, *Loc Cit.* 2001, halaman 19

<sup>138</sup>Satjipto Rahardjo, *Op Cit.*, 1991, halaman 178..

pertukaran pendapat antara berbagai golongan dan kekuatan dalam masyarakat. Pada tahapan ini suatu gagasan akan mengalami ujian, apakah ia bisa terus digelindingkan untuk berproses menjadi sebuah produk hukum ataukah berhenti di tengah jalan. Apabila gagasan tersebut gagal dalam ujian tersebut, maka dengan sendirinya akan hilang dan tidak dipermasalahakan lagi oleh dan di dalam masyarakat. Sebaliknya, apabila gagasan tersebut berhasil untuk menggelinding terus, maka barang tentu bentuk serta isinya juga mengalami perubahan dibandingkan dengan pada saat ia muncul untuk pertama kalinya. Perubahan itu menjadikan bentuk dan isi gagasan tersebut semakin luas dan dipertajam.<sup>139</sup>

Selanjutnya pada tahap yang **ketiga**, yakni tahap yuridis merupakan tahap akhir di mana gagasan tersebut dijabarkan atau dirumuskan lebih lanjut secara lebih teknis menjadi ketentuan-ketentuan hukum, termasuk menetapkan sanksi-saksi hukumnya. Tahap ini melibatkan kegiatan intelektual yang murni bersifat yuridis dan tentunya juga akan ditangani oleh tenaga-tenaga yang khusus berpendidikan hukum. Aktivitas yang paling ditekankan di sini adalah merumuskan bahan hukum tersaebut menurut bahasa hukum, meneliti konteksnya dalam sistem hukum yang ada sehingga tidak menimbulkan gangguan sebagai satu kesatuan sistem.<sup>140</sup>

---

<sup>139</sup>Satjipto Rahardjo, *Ibid.*, 1991, halaman 177-178.

<sup>140</sup>Satjipto Rahardjo, *Ibid.*, 1991, halaman 178.

Hasil akhir dari seluruh proses pembuatan hukum sebagaimana diuraikan di atas memiliki keterkaitan yang erat dengan tipologi masyarakat di mana hukum dibuat dan diberlakukan. *Chambliss* dan *Seidman* membuat pembedaan hukum menurut “tipologi masyarakat yang berbasis konsensus pada nilai-nilai” dengan, dan “tipologi masyarakat yang berbasis konflik”. Tipologi masyarakat yang berbasis pada kesepakatan nilai-nilai (*value concensus*) selalu menghendaki agar tatanan hukum yang dibuat itu hanyalah menetapkan nilai-nilai apakah yang berlaku di dalam masyarakat. Pembuatan hukum di sini hanya merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang disepakati dan dipertahankan oleh warga masyarakat. Langkah pembuatan hukum seperti itu dimungkinkan, karena pada tipologi masyarakat yang demikian sedikit sekali mengenal adanya konflik-konflik atau tegangan secara internal sebagai akibat dari adanya kesepakatan mengenai nilai-nilai yang menjadi landasan kehidupannya. Itu berarti, tidak terdapat perbedaan yang signifikan di antara para anggota masyarakat mengenai apa yang seharusnya dipertahankan di dalam masyarakat.<sup>141</sup>

---

<sup>141</sup>William J. Chambliss & Robert B. Seidman. *Op Cit*, 1971, halaman 17, 56. Masyarakat dengan model tanpa konflik adalah masyarakat dengan tingkat perkembangan yang sederhana. Satjipto Rahardjo mencontohkan bahwa kalau di Indonesia tipologi masyarakat ini dapat dihubungkan dengan masyarakat yang menjadi pendukung hukum adat, yakni dalam pengertiannya yang masih tradisional dan tingkat perkembangannya belum begitu kompleks (Satjipto Rahardjo, *Op Cit*, , 1979, halaman 49-50).



Sedangkan, pada tipologi masyarakat yang berbasis pada konflik tidak terlalu mengandalkan kemantapan dan kelestarian nilai-nilai, melainkan pada perubahan dan konflik-konflik sosial.<sup>142</sup> Dalam situasi masyarakat yang demikian itu, nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat berada dalam situasi konflik satu sama lain, sehingga keadaan ini juga akan tercermin dalam pembentukan hukumnya. Tipologi masyarakat seperti ini ditandai dengan tingkat perkembangan yang lebih maju dan telah mengalami pembagian kerja yang relatif memadai dan terorganisir secara baik. Menurut *Chambliss* dan *Seidman*, pada tipologi masyarakat yang demikian ini ada beberapa kemungkinan yang dapat terjadi dalam pembentukan hukumnya, yaitu:<sup>143</sup>

- (1) Pembentukan hukum akan dilihat sebagai suatu proses adu kekuatan, di mana negara merupakan senjata di tangan lapisan yang berkuasa; dan
- (2) Sekalipun terdapat pertentangan nilai-nilai di dalam masyarakat, namun negara tetap dapat berdiri sebagai badan yang tidak memihak, di dalam mana nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan yang bertentangan dapat disesuaikan tanpa mengganggu kehidupan masyarakat.

---

<sup>142</sup>Uraian yang secara khusus membahas tentang teori konflik dapat ditemukan dalam Ralf Dahrendorf, *Konflik dan Konflik dalam Masyarakat Industri: Sebuah Analisis Kritis*, Jakarta: Penerbit Radjawali, 1986.

<sup>143</sup>William J. Chambliss & Robert B. Seidman, *Op Cit.*, 1971, halaman 17, 57. Baca juga dalam Satjipto Rahardjo, *Op Cit.*, 1979, halaman 50.

Apabila dalam proses pembentukan hukum terjadi pertentangan nilai-nilai serta kepentingan-kepentingan dalam masyarakat, maka menurut Schuyt sebagaimana dikutip oleh Satjipto Rahardjo terdapat dua kemungkinan yang dapat timbul, yakni: (a) hukum dipakai sebagai sarana untuk mencairkan pertentangan dalam masyarakat,<sup>144</sup> dan (b) hukum sebagai tindakan yang memperkuat terjadinya pertentangan lebih lanjut. Pandangan *Schutz* yang demikian itu mengisyaratkan, bahwa di dalam suatu masyarakat yang tidak berlandaskan kesepakatan nilai-nilai itu, proses pembuatan hukum selalu merupakan semacam endapan pertentangan-pertentangan yang terdapat di dalam masyarakat. Pada kemungkinan yang pertama, perbuatan hukum merupakan suatu jalan untuk melakukan pencairan pertentangan. Lalu kemungkinan yang kedua, lebih menjelaskan tentang apa yang dapat timbul apabila masyarakat merasa tertipu oleh janji-janji atau penyelesaian yang dilakukan melalui pembuatan hukum.<sup>145</sup>

Sekalipun ada pandangan dari para penganut teori konflik yang demikian itu, namun Jeremi Bentham pada prinsipnya berpendapat bahwa pembentuk hukum (perundang-undangan) hendaknya dapat melahirkan hukum

---

<sup>144</sup>Pandangan yang demikian itu sejalan dengan Lewis A. Coser yang berpendapat, bahwa “konflik dapat merupakan proses yang bersifat instrumental dalam pembentukan, penyatuan, dan pemeliharaan struktur social. Konflik dapat menetapkan dan menjaga garis batas antara dua atau lebih kelompok (Baca dalam Margaret M. Poloma, *Sosiologi Kontemporer*. Jakarta: CV. Radjawali, 1992, halaman 108).

<sup>145</sup>Satjipto Rahardjo, *Ibid.*, 1979, halaman 51.

(perundang-undangan) yang dapat mencerminkan keadilan agar dapat tercipta kebahagiaan terbesar bagi masyarakat. Dasar dari teori Bentham ini faham utilitarianisme yang mengidealkan, bahwa manusia akan bertindak untuk mendapatkan kebahagiaan yang sebesar-besarnya dengan mengurangi penderitaan. Ukuran baik buruknya suatu perbuatan manusia sangat tergantung pada apakah perbuatan itu mendatangkan kebahagiaan ataukah tidak.<sup>146</sup>

### **2.5.3 Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Hukum**

Pembangunan partisipatif yang melibatkan banyak orang telah menjadi perbincangan yang cukup lama oleh banyak kalangan, terutama yang menginginkan perubahan terhadap peran negara yang terlalu dominan terhadap perencanaan pembangunan. Selama ini negara kurang menghargai partisipasi masyarakat sehingga cenderung menghasilkan pembangunan yang lebih berorientasi pada kepentingan elit politik ketimbang aspirasi masyarakat. Akibatnya, masyarakat cenderung masa bodoh dalam mengontrol proses pembangunan sehingga tidaklah mengherankan kalau kemudian terjadilah

---

<sup>146</sup>Pandangan teoretik Jeremy Bentham ini dapat ditemukan dalam berbagai sumber, antara lain dalam W. Friedmann, *Legal Theory*, Stevens & Limited, edisi ke-3, 1953, halaman 211; Gerald, J. Postema, *Bentham and the Common Law Tradition*. Oxford: Clarendon Press, 1986, halaman 403; Lili Rasjidi & Ira Tania Rasjidi. *Pengantar Filsafat Hukum*. Bandung: Mandar Maju, 1988, halaman 37; dan dalam H. Abdul Manan, *Op Cit.*, 2005, halaman 17.

penyalahgunaan kekuasaan yang berujung pada korupsi, kolusi dan nepotisme.<sup>147</sup>

Hal yang sama pun tampaknya terjadi pula dalam dunia hukum, di mana masyarakat kurang dilibatkan dalam proses perencanaan pembuatan dan pelaksanaan hukum. Masyarakat cenderung untuk dijadikan sebagai objek atau sasaran pemberlakuan hukum sehingga tidaklah mengherankan kalau substansi hukum yang dibuat oleh lembaga yang ditunjuk oleh negara tidak terlalu sesuai dengan konteks sosial di mana hukum diberlakukan. Padahal sebagaimana diketahui bersama, bahwa langkah yang pertama dan utama dalam proses pembuatan hukum adalah diperlukan tahap inisiasi untuk mendapatkan aspirasi dari masyarakat. Tahap inisiasi ini terkadang kurang dimanfaatkan secara baik oleh lembaga pembuat hukum, sehingga aspirasi masyarakat dalam proses pembuatan hukum hanyalah sekedar formalitas belaka.

Uraian beriku ini akan menjelaskan pemikiran teoretik seputar peran serta atau partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan dan pelaksanaan hukum. Namun sebelum itu, terlebih dahulu dijelaskan sebatas tentang tipologi partisipasi masyarakat.

---

<sup>147</sup>Bambang Eka Cahya Widodo, “Perencanaan Partisipatif dan Perubahan Paradigma Pemerintahan” dalam Alexander Abe, *Perencanaan Daerah Partisipatif*. Yogyakarta: Penerbit Pembaruan, 2005, halaman xv-xxi.

### 2.5.3.1 Terminologi Partisipasi Masyarakat

Berbicara tentang partisipasi masyarakat dalam pembangunan (termasuk pembangunan hukum), orang akan menemukan rumusan pengertian yang cukup bervariasi sejalan dengan luasnya lingkup penggunaan konsep tersebut dalam wacana pembangunan. Menurut *Mikkelsen*,<sup>148</sup> menginventarisasi adanya enam tafsiran dan makna yang berbeda tentang partisipasi. **Pertama**, partisipasi adalah kontribusi sukarela dari masyarakat kepada proyek tanpa ikut serta dalam pengambilan keputusan. **Kedua**, partisipasi adalah usaha membuat masyarakat semakin peka dalam meningkatkan kemauan menerima dan kemampuan menanggapi proyek-proyek pembangunan. **Ketiga** Partisipasi adalah proses yang aktif, yang mengandung arti bahwa orang atau kelompok terkait mengambil inisiatif dan penggunaan kebebasannya untuk melakukan hal itu. **Keempat**, partisipasi adalah pemantapan dialog antara masyarakat setempat dengan para staf dalam melakukan persiapan, pelaksanaan dan monitoring proyek, agar memperoleh informasi mengenai konteks lokal dan dampak-dampak sosial. **Kelima**, berpartisipasi adalah keterlibatan sukarela oleh masyarakat dalam perubahan yang ditentukannya sendiri. **Keenam**,

---

<sup>148</sup>Britha Mikkelsen, *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-upaya Pemberdayaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1999, halaman 64. Juga dalam Soetomo, *Strategi-strategi Pembangunan Masyarakat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006, halaman 438.

partisipasi adalah keterlibatan masyarakat di dalam pembangunan diri, kehidupan, dan lingkungan mereka.

Khususnya menyangkut partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan, *Conyers* sebagaimana dikutip oleh Soetomo, mengemukakan adanya lima cara untuk mewujudkannya. **Pertama**, survei dan konsultasi lokal untuk memperoleh data dan informasi yang diperlukan. **Kedua**, memanfaatkan petugas lapangan, agar sambil melaksanakan tugasnya sebagai agen pembaruan juga menyerap berbagai informasi yang dibutuhkan dalam perencanaan. **Ketiga**, perencanaan yang bersifat desentralisasi agar lebih memberikan peluang yang semakin besar kepada masyarakat untuk berpartisipasi. **Keempat**, perencanaan melalui pemerintah lokal. **Kelima**, menggunakan strategi pengembangan komunitas (*community development*).<sup>149</sup>

Apabila mencermati pola pikir yang digunakan dalam menginventarisasi cara partisipasi tersebut, maka dapat dipahami bahwa partisipasi dalam perencanaan lebih dimaksudkan dalam rangka memperoleh informasi tentang kondisi dan persoalan yang ada dalam masyarakat setempat. Informasi tersebut dapat diperoleh secara langsung atau tidak langsung dari masyarakat dan merupakan hal yang dianggap penting bagi perumusan perencanaan terlepas dari apakah yang merumuskan perencanaan tersebut

---

<sup>149</sup>Diana Conyers, *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga*. Yogyakarta: Gajahmada University , 1994, halaman 156. Juga dalam Soetomo, *Op Cit.*, 2006, halaman 438.

adalah masyarakat sendiri atau bukan. Memperhatikan beberapa pengertian partisipasi dan cara untuk mewujudkannya seperti yang sudah diuraikan tadi, Soetomo menilai bahwa tampak bahwa kriteria yang digunakan untuk menentukan adanya partisipasi masyarakat adalah adanya keterlibatan tanpa harus mempersoalkan faktor yang melatarbelakangi dan mendorong keterlibatan tersebut. Dengan demikian, apabila latar belakang yang mendorong keterlibatan dimasukkan sebagai kriteria, maka variasi pengertian partisipasi tadi akan lebih mengerucut.<sup>150</sup>

Beberapa pihak mencoba merumuskan pengertian partisipasi dengan memasukan **unsur keterlibatan** dan **latar belakang yang mendorongnya**. Dengan menggunakan kedua kriteria tersebut, partisipasi diartikan sebagai keterlibatan masyarakat dalam suatu proses pembangunan yang didorong oleh determinasi dan kesadarannya tentang arti keterlibatannya tersebut. Apabila yang muncul hanya unsur keterlibatan dan tidak didorong oleh determinasi dan kesadaran, hal tersebut tidak masuk dalam kategori partisipasi melainkan lebih tepat disebut sebagai mobilisasi.<sup>151</sup>

---

<sup>150</sup>Soetomo, *Ibid.*, 2006, halaman 439.

<sup>151</sup>Soetomo, *Ibid.*, 2006, halaman 439-440.

### 2.5.3.2 Proses Pembuatan Hukum partisipatif

Mencermati pengertian partisipasi masyarakat sebagaimana diuraikan di atas, tampak bahwa pengertian yang terakhir lebih tepat dan sesuai dengan kerangka berpikir yang dikembangkan dalam pembangunan hukum yang berbasis partisipasi masyarakat. Menyadari akan pentingnya partisipasi masyarakat tersebut, maka *Robert B. Seidman* tidak segan-segan menempatkan partisipasi masyarakat sebagai salah satu komponen utama dalam proses bekerjanya hukum (proses pembuatan maupun penerapannya). Peran serta masyarakat yang sangat menentukan itu, oleh *Robert B. Seidman*, disebut sebagai pemegang peran (*role occupant*). Selain sebagai sasaran dari pengaturan hukum (termasuk di dalamnya sasaran penerapan sanksi), masyarakat juga berperan serta dalam memberikan umpan balik kepada proses pembuatan hukum maupun kepada birokrasi penegakannya.

**Pertama**, umpan balik yang diberikan oleh masyarakat kepada proses pembuatan hukum dapat berupa pola pikir dan perilaku nyata untuk mendukung dan memperkuat substansi hukum yang sudah ada, atau kritikan demi penyempurnaan substansi hukum maupun demi penghapusan (pencabutan) hukum yang sedang berlaku. **Kedua**, umpan balik yang diberikan oleh masyarakat kepada birokrasi penegakan hukum dapat berupa masukan-masukan untuk memperbaiki substansi dan struktur penegakan hukum agar



dapat mewujudkan rasa keadilan masyarakat, dan lebih jauh dari itu untuk mewujudkan kebahagiaan bagi masyarakat.

Pemikiran Seidman tersebut sebagai sebuah isyarat, bahwa suatu perencanaan pembuatan hukum dan penegakannya yang bertujuan untuk kepentingan rakyat (masyarakat) tetapi tidak melibatkan masyarakat, maka akan sangat sulit dipastikan bahwa rumusannya akan berpihak pada rakyat. Realitas yang demikian itu dapat dicermati dalam contoh mengenai kebijakan agraria yang dikemukakan oleh Alexander Abe berikut ini:

Dalam kebijakan agraria,.....rumusan UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria) Nomor 5 Tahun 1960, pada dasarnya adalah suatu rumusan dengan maksud memperkuat rakyat. Akan tetapi karena dalam rumusan nyatanya meletakkan kekuasaan negara begitu besar dan tidak memberikan ruang kontrol pada rakyat, maka dengan sendirinya rumusan tersebut bukan menjadi senjata rakyat untuk mendapatkan hak-hak dasarnya, tetapi sebaliknya digunakan oleh elit untuk keperluan elit. UUPA yang pro petani, dengan ideologi “tanah untuk penggarap” telah diselewengkan menjadi “tanah untuk komoditas”.<sup>152</sup>

Umpan balik yang diberikan oleh masyarakat dalam proses pembuatan maupun penegakan hukum dapat berwujud sebagai upaya-upaya untuk mendorong atau mendesakkan perubahan. Gene Sharp sebagaimana dikutip oleh Roem Topatimasang mengidentifikasi sekitar 198 cara yang dapat dipakai oleh masyarakat untuk mendorong perubahan. Keseratus sembilan puluh

---

<sup>152</sup>Alexander Abe, *Op Cit.*, 2005, Halaman 88.

delapan cara tersebut kemudian dikelompokkan menjadi enam kelompok besar, yakni:<sup>153</sup>

- (1) Protes dan persuasi yang dapat dilakukan dengan mengeluarkan pernyataan resmi, sirana terbuka, perwakilan kelompok, tindakan simbolik, tekanan perseorangan, upacara, drama dan musik, perkabaungan, rapat umum, dan penarikan diri dan pemakzulan.
- (2) Pembangkangan sosial yang dapat dilakukan melalui pengasingan orang, pemanfaatan peristiwa (sosial, adat dan lembaga), dan pengunduran diri dari sistem sosial.
- (3) Perlawanan ekonomis ( boikot ) yang dapat dilakukan melalui aksi konsumen, aksi buruh dan produsen, aksi kelas menengah, aksi pengusaha dan manajemen, aksi pemilik modal, dan aksi pemerintah.
- (4) Perlawanan ekonomis ( mogok ) yang dapat dilakukan melalui pemogokan simbolik, pemogokan pertanian, pemogokan kelompok khusus, pemogok-an buruh umum, pemogokan terbatas, pemogokan aneka industri, dan perpaduan mogok dan kepentingan ekonomi.

---

<sup>153</sup>Pendapat Gene Sharp ini disadur bebas dari Brosur Organisasi Konsumen Internasional (IOCU), *198 Tactics to Make Things Happen*, tanpa tahun (Kf. Roem Topatimasang dkk. (Penyunting), *Mengubah Kebijakan Publik*. Yogyakarta: INSIST Press, 2005, halaman 183-188. Juga dalam Roem Topatimasang dkk. (Penyunting), *Menggeser Neraca kekuatan: Panduan Pelatihan Pengorganisasian Masyarakat Konsumen*. Jakarta: YLKI, 1990).

- (5) Perlawanan politik yang dapat dilakukan melalui penolakan kekuasaan, pembangkangan rakyat, penghindaran kepatuhan, aksi petugas pemerintah, aksi pemerintah di dalam negeri, dan aksi pemerintah di tingkat nasional.
- (6) Perlawanan tanpa kekerasan yang dapat dilakukan melalui perlawanan psikologis, perlawanan fisik, perlawanan sosial, perlawanan ekonomis, dan perlawanan politis.

## **2.6 Logika Legislasi dalam Hukum Modern**

### **2.6.1 Logika Legislasi**

Legislasi - seperti halnya banyak kata serapan yang berakhiran “asi” - menunjuk pada suatu proses, yakni tahapan-tahapan yang harus dilalui oleh para pelaku yang perlu berinteraksi dalam pembuatan atau pembentukan hukum. Dari pemaknaan legislasi yang demikian itu tampak bahwa yang paling penting diperhatikan adalah **“ciri relasional”** hukum”.<sup>154</sup> Menurut Binawan, ciri relasional hukum ini bermakna ganda, yakni sebagai “relasi antar manusia”, dan juga bermakna “menghubungkan”. Ciri relasional hukum bermakna sebagai relasi antar manusia, karena hukum pada dasarnya dibuat untuk mengatur relasi antar manusia (minimal dua orang) sebagai makhluk

---

<sup>154</sup>Al. Andang L. Binawan, “Menurut Logika Legislasi” dalam *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 10 Tahun III, Oktober 2005, halaman 7-22.

sosial. Demikian pula ciri relasional hukum juga bermakna “menghubungkan”, karena alasan keberadaan hukum adalah untuk menghubungkan dan mempersatukan individu yang semakin tercerai-berai dalam kehidupan yang semakin modern ini.<sup>155</sup>

Ciri relasional hukum ini pun memunculkan dua ciri lain yang penting, yakni “kompromistis” dan “minimalis”. Ciri kompromistis hukum dapatlah dimengerti, karena adanya keragaman pemahaman tentang banyak hal, khususnya tentang keadilan yang di tengah masyarakat. Ciri kompromis ini tidak harus selalu ditafsirkan secara negatif, karena dalam hukum masing-masing subyek yang berelasi akan membawa konsepnya masing-masing untuk dipertemukan dengan konsep orang lain.<sup>156</sup>

Oleh karena hukum pada dasarnya adalah hasil kompromi, maka dapatlah dimengerti konsep hukum yang dihasilkan pun berciri minimalis. Itulah sebabnya Binawan begitu yakin kalau setiap hukum yang dihasilkan itu pada dasarnya tidak adil. Binawan menegaskan, ciri-ciri dasar dari hukum tersebut bolehlah dipandang sebagai keterbatasan instrinsik dari hukum, karena merupakan batas dari cita-cita tentang keadilan dalam hukum. Sekalipun adanya keterbatasan itu

---

<sup>155</sup> Al. Andang L. Binawan, *Ibid.*, 2005, halaman

<sup>156</sup> Al. Andang L. Binawan, *Ibid.*, 2005, halaman 10.

tidak berarti menghentikan upaya untuk memaksimalkan potensi keadilan yang ada dalam hukum.<sup>157</sup>

Selain proses legislasi dalam rangka pembentukan hukum itu berciri relasional, proses legislasi juga secara tidak langsung berciri kebersamaan. Ciri hukum yang bersifat relasional memang lebih menekankan pada aspek relasi antar subyektif, namun yang paling penting untuk diperhatikan dan dijaga dalam konteks tersebut adalah **realitas kebersamaan** yang tercipta dalam relasi tersebut. Dalam proses legislasi, realitas kebersamaan tidak boleh dilupakan, karena ia merupakan pilar pokok dari hukum. Jika masing-masing pihak yang terlibat dalam proses legislasi tersebut hanya memperhatikan kepentingannya sendiri, dan realitas kebersamaan yang terbangun dilalaikan, maka rapulah suatu produk hukum dalam mewujudkan keadilan.<sup>158</sup>

Uraian sepintas ini sekaligus memberikan isyarat, bahwa legislasi itu sesungguhnya merupakan suatu proses pembentukan hukum yang ideal dan prospektif, karena di dalamnya terkandung dua aspek yang saling mengisi, yakni aspek relasional dan aspek kebersamaan. Namun, untuk mewujudkan aspek kebersamaan dalam proses legislasi, maka mau tidak mau relasi yang terbangun untuk mewujudkan kompromi antar subyek itu harus mematuhi

---

<sup>157</sup>Al. Andang L. Binawan, *Loc Cit.*, 2005, halaman 10. Baca juga dalam Al. Andang L. Binawan, "Hukum Memang Tidak Adil", *Artikel Harian Kompas*, 8 Januari 2004.

<sup>158</sup>Al. Andang L. Binawan, *Loc Cit.*, 2005, halaman 14-15.

beberapa prinsip utama sebagaimana dikemukakan oleh *John Rawls*. Prinsip-prinsip utama itu antara lain: **pertama**, prinsip kesamaan berdasarkan “kesamaan martabat” pribadi setiap orang yang terlibat dalam proses legislasi. Prinsip yang **kedua** adalah “ketidaksamaan sosial dan ekonomis harus diatur sedemikian rupa sehingga: (a) secara rasional diharapkan dapat memberi keuntungan bagi setiap orang; dan (b) semua posisi dan jabatan terbuka bagi semua orang.”<sup>159</sup>

## 2.6.2 Legislasi Hukum Modern

Mencermati karakteristik logika legislasi sebagaimana diuraikan di atas tampak, bahwa proses legislasi yang demikian itu memungkinkan tatanan hukum modern bisa terwujud. Apalagi komitmen hampir semua negara dewasa ini lazimnya bersandar kepada sistem hukum yang modern, sehingga proses legislasi menjadi suatu syarat mutlak untuk memproduksi tatanan hukum modern. Tatanan hukum modern pada dasarnya memiliki ciri-ciri sebagaimana diidentifikasi oleh *Marc Galanter*:<sup>160</sup>

---

<sup>159</sup>John Rawls, *Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1971, halaman 60. Uraian cukup baik tentang pandangan keadilan Rawls dalam bahasa Indonesia dapat dibaca dalam Andre Ata Ujan, *Keadilan dan Demokrasi: Telaah Filsafat Politik John Rawls*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2000. Juga dalam Al. Andang L. Binawan, *Ibid.*, 2005, halaman 13.

<sup>160</sup>Marc Galanter, “*The Modernization of Law*”, dalam Myron Weiner (Ed), *Modernization: The Dynamics of Growth*, Voice of America Forum Lectures, 1966 (Kf. Satjipto Rahardjo, *Op Cit.*, 1979, halaman 157-159).

- (1) Hukum modern terdiri dari peraturan-peraturan yang uniform dan konsisten penerapannya lebih bersifat teritorial daripada personal, yang berarti tidak membedakan agama, suku, kasta, jenis kelamin.
- (2) Bersifat transaksional, di mana hak-hak dan kewajiban itu tumbuh dari transaksi-transaksi, baik berupa kontrak, pelanggaran perdata maupun pidana. Dengan demikian, maka hak-hak dan kewajiban itu tidak timbul sebagai buah dari keanggotaan seseorang di dalam suatu lingkungan tertentu.
- (3) Hukum modern itu adalah universal di mana pengaturan mengenai hal-hal yang khusus juga tidak terlepas dari standar yang berlaku umum. Jadi, cara-cara pengaturan secara intuitif dan bersifat unik tidak terdapat di sini, dan dengan demikian maka penerapan hukum itu dapat dijalankan berulang kali dan juga dapat diduga sebelumnya mengenai apa yang akan terjadi (*predictable*).
- (4) Sistemnya adalah berjenjang (*hierarcical*), di mana terdapat suatu jaringan penerapan hukum yang teratur, dimulai dari tingkat pertama, meningkat ke banding dan seterusnya. Dengan demikian, keputusan-keputusan setempat dapat disesuaikan dengan standar-standar nasional, dan sistemnya dimungkinkan untuk menjadi uniform dan dapat diduga sebelumnya.
- (5) Sistem hukum modern itu diorganisasi secara birokratis agar dapat diperoleh uniformitas, dan untuk itu maka sistem itu harus bekerja secara impersonal, mematuhi prosedur-prosedur yang telah ditentukan untuk setiap kasus, dan memberikan keputusan untuk setiap kasus itu sesuai dengan ketentuan yang tertulis.
- (6) Sistem itu bersifat rasional, di mana prosedur-prosedur dapat diperoleh dari sumber-sumber tertulis dengan menggunakan teknik-teknik yang dapat dipelajari dan diteruskan kepada orang lain tanpa memerlukan bakat-bakat yang non-rasional. Peraturan-peraturan itu dinilai dari sudut kemanfaatannya secara instrumental, artinya apakah ia mampu dipakai untuk memperoleh hasil yang dikehendaki. Dengan demikian hukum tidak dinilai dari sudut kualitas-kualitas formalnya.
- (7) Sistem itu dijalankan oleh ahli-ahlinya sendiri yang khusus belajar untuk itu (*professionals*).
- (8) Manakala sistemnya telah menjadi teknis dan kompleks, maka mulailah muncul penghubung-penghubung profesional antara pengadilan dan orang-orang yang harus berurusan dengan pengadilan itu.
- (9) Sistem hukum modern dapat diubah-ubah, artinya sistem itu bukan merupakan sesuatu yang dipandang sebagai suci dan tak mungkin diubah.

Sistem yang modern memuat metode-metode yang ditetapkan secara teratur dan terbuka untuk melakukan peninjauan kembali terhadap peraturan-peraturan maupun prosedur-prosedur guna menghadapi kebutuhan-kebutuhan yang berubah atau perubahan dalam pengutamaan-pengutamaan.

- (10) Sistem hukum bersifat politis, di mana hukum disini dikaitkan dengan negara di mana negara itu lalu mempunyai monopoli mengenai penyelesaian sengketa-sengketa yang terjadi di dalam wilayahnya. Lain-lain badan yang juga menjalankan fungsi seperti itu hanya dapat bekerja karena negara memberikan persetujuannya.
- (11) Tugas untuk menemukan dan menerapkan hukum dipisah-pisahkan secara tersendiri, baik mengenai personalianya maupun tekniknya dari tugas-tugas lain yang dijalankan oleh pemerintah, maka dipisahkan serta dibedakanlah tugas-tugas legislatif, pengadilan, dan eksekutif.

Sistem hukum modern (*the modern legal system*) dengan ciri-ciri tersebut memiliki sejarah yang cukup panjang sebagai konsekuensi logis dari perkembangan industrialisasi dan kapitalisme yang diikuti oleh perubahan-perubahan sosial, kultural, politik dan ekonomi pada masyarakat Eropa Barat.<sup>161</sup> Hal senada disampaikan pula oleh Satjipto Rahardjo, bahwa munculnya sistem hukum modern merupakan respon terhadap sistem produksi ekonomi baru (kapitalis), karena sistem yang lama sudah tidak bisa lagi melayani perkembangan-perkembangan dari dampak bekerjanya sistem ekonomi kapitalis tersebut.<sup>162</sup>

---

<sup>161</sup>Bantarto Bandoro, *Hak Asasi Manusia: Korban Perang Dingin*. Jakarta: Penerbit CSIS, 1994, halaman 4-5. Lihat juga dalam FX. Adji Samekto, *Studi Hukum Kritis: Kritik terhadap Hukum Modern*. Semarang: Badan penerbit UNDIP, 2003, halaman 30.

<sup>162</sup>Satjipto Rahardjo, "Mempertahankan Pikiran Holistik dan watak Hukum Indonesia", dalam *Majalah Masalah-Masalah Hukum*, Edisi Khusus FH Undip, Semarang 1997.



Menurut Philippe Nonet & Philip Selznick, gambaran tentang sistem hukum modern tersebut cenderung menampilkan tipologi hukum, yang bersifat “represif” dan “otonom”. Tipologi hukum yang berifat represif (hukum represif) memiliki karakter sebagai berikut:

- (1) Institusi hukum secara langsung dapat diakses oleh kekuatan politik; hukum diidentifikasi sama dengan negara dan disubordinasikan pada tujuan negara (*raison d'état*).
- (2) Langgengnya sebuah otoritas merupakan urusan yang paling penting dalam administrasi hukum. Dalam ‘persepektif resmi’ yang terbangun, manfaat dari keraguan (*the benefit of the doubt*) masuk ke sistem, dan kenyamanan administratif menjadi titik berat perhatian.
- (3) Lembaga-lembaga kontrol yang terspesialisasi, seperti polisi, menjadi pusat-pusat kekuasaan yang independen, mereka terisolasi dari konteks sosial yang berfungsi memperlunak, serta mampu menolak otoritas politik.
- (4) Sebuah rezim “hukum berganda” (“*dual law*”) melembagakan keadilan berdasarkan kelas dengan cara mengkonsolidasikan dan melegitimasi pola-pola subordinasi sosial.
- (5) Hukum pidana merefleksikan nilai-nilai yang dominan, moralisme hukum yang akan menang.<sup>163</sup>

Secara historis, demikian pendapat *Nonet & Selznick* lebih jauh, tipologi hukum yang bersifat otonom (hukum otonom) sebetulnya merupakan tertib hukum yang diciptakan sebagai sumber daya untuk menjinakan kelemahan yang paling mendasar dari hukum represif. Karakter utama dari hukum otonom adalah terbentuknya institusi-institusi hukum yang terspesialisasi dan relatif

---

<sup>163</sup>Philippe Nonet & Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, New York: Harper Colophon Books, 1978. Baca juga edisi terjemahan dari buku ini yang dilakukan oleh Rafael Edy Bosco (Penerjemah), *Hukum Responsif: Pilihan di Masa Transisi*, Jakarta: HuMa, 2003, halaman 26.

otonom yang mengklaim suatu supremasi yang memenuhi syarat di dalam bidang-bidang kompetensi yang ditentukan. Frase hukum otonom ini tidak dimaksudkan untuk menggambarkan sebuah otonomi yang aman dan sempurna, karena frase ini justru menunjukkan, aspek konsolidasi dan dipertahankannya otonomi kelembagaan merupakan pusat perhatian para pejabat hukum.<sup>164</sup>

Keterbatasan-keterbatasan hukum otonom muncul karena terlalu banyak energi digunakan untuk keperluan menjaga integritas kelembagaan dengan mengabaikan tujuan-tujuan hukum lainnya. Karakter khas hukum otonom dapat diringkas sebagai berikut:

- (1) Hukum terpisah dari politik. Secara khas, sistem hukum ini menyatakan kemandirian kekuasaan peradilan, dan membuat garis tegas antara fungsi-fungsi legislatif dan yudikatif.
- (2) Tertib hukum mendukung “model peraturan” (model of rules). Fokus pada peraturan membantu menerapkan ukuran bagi akuntabilitas para pejabat; pada saat yang sama, ia membatasi kreativitas institusi-institusi hukum maupun resiko campur tangan lembaga-lembaga hukum itu dalam wilayah politik.
- (3) “Prosedur adalah jantung hukum”. Keteraturan dan keadilan (fairness), dan bukannya keadilan substantif, merupakan tujuan utama dan kompensasi utama dari tertib hukum.
- (4) “Ketaatan pada hukum” dipahami sebagai kepatuhan yang sempurna terhadap peraturan-peraturan hukum positif. Kritik

---

<sup>164</sup>Philippe Nonet & Philip Selznick, *Op Cit*, 1978. Baca juga Rafael Edy Bosco (Penerjemah), *Op Cit.*, 2003, halaman 43-44.

terhadap hukum yang berlaku harus disalurkan melalui proses politik.<sup>165</sup>

Untuk mendukung tipologi hukum yang berkarakter represif dan otonom sebagai ciri dari sistem hukum modern tersebut, maka dalam proses legislasi untuk menghasilkan hukum positif pun terkadang diprogramkan atau direncanakan sedemikian rupa sehingga sebagian atau bahkan seluruh ciri legislasi yang bersifat relasional dan kebersamaan terpaksa diabaikan.<sup>166</sup> Strategi yang demikian itu, oleh Binawan, akan melahirkan karakter **hukum non-relasional** dan produk pun tidak membangun kebersamaan.<sup>167</sup>

Bertolak dari pemikiran yang demikian itu, maka model kebijakan pembuatan hukum yang baik dan ideal adalah dengan mengembangkan proses legislasi yang lebih menekankan aspek relasional dan kebersamaan. Ciri relasional dan kebersamaan dalam proses legislasi tersebut, menurut *Nonet & Selznick*, tidak cukup dilakukan secara internal di dalam lembaga-lembaga yang terspesialisasi untuk membuat hukum (legislatif), melainkan juga dalam kerangka kebersamaan dengan masyarakat. Itu berarti, proses legislasi

---

<sup>165</sup>Philippe Nonet & Philip Selznick, *Op Cit.*, 1978. Baca juga Rafael Edy Bosco (Penerjemah), *Op Cit.*, 2003, halaman 44.

<sup>166</sup>Mengenai kritik terhadap kelemahan hukum modern ini dapat ditelusuri dalam pemikiran kaum penganut gerakan hukum kritis, seperti: (1) Roberto M. Unger, *The Critical Legal Studie Movement* (1983) dalam edisi terjemahan oleh Ifdhal Kasim, Gerakan Studi Hukum Kritis, Jakarta: ELSAM, 1999; (2) Andrew Altman, *Critical Legal StudiesL A Liberal Critique*, New Jersey: Princeton University press, 1985; (3) FX. Adji Samekto, *Op Cit.*, 2003; dan lain-lain.

<sup>167</sup>Al. Andang L. Binawan, *Loc Cit.*, 2005, halaman 16-19.

membutuhkan partisipasi masyarakat sebagai sebuah keharusan yang mutlak untuk menghasilkan hukum yang bersifat responsif atau tatanan **hukum responsif**.<sup>168</sup>

Menurut Nonet & Selznick, kekuatan-kekuatan besar untuk mendorong perkembangan hukum modern ke arah tatanan yang bersifat responsif membutuhkan beberapa prasyarat sebagai berikut:<sup>169</sup>

- (1) Dinamika perkembangan hukum meningkatkan otoritas tujuan dalam pertimbangan hukum.
- (2) Tujuan membuat kewajiban hukum semakin problematik, sehingga mengendurkanklaim hukum terhadap kepatuhan dan membuka kemungkinan bagi suatu konsepsi tatanan publik yang semakin tidak kaku dan semakin bersifat perdata (*civil*, sebagai lawan dari sifat publik).
- (3) Karena hukum memiliki keterbukaan dan fleksibilitas, advokasi hukum memasuki suatu dimensi politik, yang lalu meningkatkan kekuatan-kekuatan yang dapat membantu mengoreksi dan mengubah institusi-institusi hukum namun yang juga bisa mengancam memperlemah integritas institusional.
- (4) Akhirnya, kita sampai pada permasalahan yang paling sulit di dalam hukum responsif: Di dalam lingkungan yang penuh tekanan, otoritas yang berkelanjutan dari tujuan hukum dan integritas dari tatanan hukum tergantung kepada model institusi hukum yang kompeten.

Karakter hukum responsif yang demikian itu berusaha untuk mempertahankan secara kuat hal-hal yang esensial bagi integritasnya sembari

---

<sup>168</sup>Perbincangan lebih jauh mengenai hukum responsif dapat dibaca dalam Philippe Nonet & Philip Selznick, *Op Cit.*, 1978. Juga Rafael Edy Bosco (Penerjemah), *Op Cit.*, 2003, halaman 59-92

<sup>169</sup>Philippe Nonet & Philip Selznick, *Op Cit.*, 1978. Juga Rafael Edy Bosco (Penerjemah), *Op Cit.*, 2003, halaman 63.

tetap memperhatikan atau memperhitungkan keberadaan kekuatan-kekuatan baru di dalam lingkungannya. Untuk melakukan hal ini, hukum responsif berusaha memperkuat cara-cara di mana keterbukaan dan integritas dapat saling menopang walaupun terdapat benturan di antara keduanya. Lembaga responsif ini menganggap tekanan-tekanan sosial sebagai sumber pengetahuan dan kesempatan untuk mengoreksi diri.<sup>170</sup>

## **2.7 Pembuatan dan Perubahan Hukum dalam Perspektif Fenomenologis**

### **2.7.1 Fenomena Pembuatan dan Perubahan Hukum**

Apabila dicermati lebih mendalam dapatlah dimengerti, bahwa ternyata sebuah produk hukum yang dihasilkan melalui proses pembuatan maupun perubahan hukum, tidak sekedar dilihat secara linier sebagai sebuah proses legislasi dalam ranah positivisme hukum. Proses legislasi yang demikian itu sesungguhnya juga merupakan sebuah fenomena sosiologis penuh makna yang di dalamnya ikut bermain aspek-aspek non-hukum (sosial, budaya, politik, ekonomi, dan kekuatan-kekuatan personal) yang secara kasat mata tidak dapat dipahami secara baik. Dengan demikian, proses legislasi tersebut bukan sekedar sebuah proses positivisasi biasa, melainkan sebuah proses “luar biasa”, karena di balik proses legislasi tersebut terkandung beragam makna dan nilai.

---

<sup>170</sup>Philippe Nonet & Philip Selznick, *Op Cit.*, 1978. Juga Rafael Edy Bosco (Penerjemah), *Op Cit.*, 2003, halaman 62.

Dengan menggunakan perspektif “fenomenologis”,<sup>171</sup> dapat ditemukan bahwa fenomena hukum sebagaimana ditampilkan dalam sebuah proses legislasi – entah untuk membuat produk hukum yang baru atau untuk mengubah sebuah produk hukum yang sudah ada - merupakan suatu “realitas” yang penuh makna. *Edmund Husserl* sebagai pencetus filsafat fenomenologi, berpendapat bahwa “fenomena (termasuk fenomena hukum) itu sendiri adalah realitas itu sendiri yang tampak dan tidak diselubungi oleh sekat apa pun”. Realitas sosial yang dimaksudkan di sini adalah mencakup hal-hal yang tampak secara kasat mata maupun yang tidak tampak dan hanya dapat dipahami melalui sebuah kesadaran yang total. Bagi *Husserl*, suatu fenomena dapat dipahami sebagai suatu realitas yang tampak secara utuh berkat “kesadaran yang bersifat intensional”. Fenomena-fenomena tersebut kemudian “mengkonstitusi” diri dalam kesadaran yang memungkinkan tampaknya realitas sosial secara utuh.<sup>172</sup>

Menurut *Husserl*, konsep “fenomena” yang dikemukakan ini sekali-kali tidak boleh dimengerti sama dengan pengertian “fenomena” yang digunakan

---

<sup>171</sup>Fenomenologi adalah ilmu pengetahuan yang mempelajari apa yang tampak atau apa yang menampilkan diri atau fenomena (Baca “Edmund Husserl dan Fenomenologi” dalam K. Bertens, *Filsafat Barat Kontemporer Inggris-Jerman*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2002, halaman 110).

<sup>172</sup>Baca “Edmund Husserl dan Fenomenologi” dalam K. Bertens, *Ibid*, halaman 109-115. Juga “Husserl: dari Fenomenologi ke Ide Transedental” dalam Joko Siswanto, *Sistem-Sistem Metafisika Barat: Dari Aristoteles sampai Derida*, Yogyakarta: Pustaka pelajar, 1998, halaman 96-104.

oleh Kant. Kant berpendapat bahwa “kita manusia hanya mengenal *fenomenon* dan bukan *numenon*”, artinya manusia hanya mengenal fenomena-fenomena (*erscheinungen*) dan bukan realitas itu sendiri (*das ding an sich*). Bagi Kant dan juga kaum empirisme Inggris, yang tampak bagi kita ialah semacam “tirai” yang menyelubungi realitas di belakangnya. Kita mengenal pengalaman batin kita sendiri, yang entah bagaimana, diakibatkan oleh realitas di luar yang tidak kita kenal. Jadi menurut Kant, fenomena adalah sesuatu yang menunjuk kepada realitas yang tidak kita kenal pada dirinya (*in se*).

Pandangan Kant yang dilatarbelakangi oleh filsafat *Descartes* ini menganggap bahwa kesadaran dianggap tertutup (*cogito*) dan terisolir dari realitas. Tesis Kant ini merupakan salah satu contoh pandangan filsafat Barat sejak *Descartes* yang berpendirian bahwa kesadaran itu merupakan sesuatu yang tertutup, artinya kesadaran mengenal dirinya sendiri dan hanya melalui jalan itu (membuka selubung) kita mengenal realitas. Dengan demikian, pandangan *Husserl* tentang fenomena merupakan salah satu langkah revolusioner untuk merombak pemikiran dalam filsafat barat.

Pemikiran *Husserl* tersebut kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh *Max Scheler*, terutama menggunakannya sebagai perspektif untuk memahami etika nilai. Menurut *Scheler*, fenomenologi merupakan suatu sikap untuk mengadakan suatu hubungan langsung dengan realitas dengan menggunakan

intuisi, yang disebutnya dengan “pengalaman fenomenologis”. Pengalaman fenomenologis ini terdiri atas tiga unsur, yakni: (a) penghayatan (*erleben*), yakni pengalaman intuitif yang secara langsung menuju kepada “yang diberikan”. Di sini kita menghadapi suatu sikap yang sama sekali aktif, bertentangan dengan bentuk-bentuk penghayatan lain yang bersifat pasif; (b) Perhatian kepada esensi (*washeit*) dari fakta dengan tidak memperhatikan segi eksistensi (keberadaannya). Inilah yang oleh *Husserl* disebut sebagai “reduksi transendental”; (c) memperhatikan hubungan satu sama lain (*wesenzusammenhang*) antara esensi-esensi tadi. Hubungan itu bersifat apriori, yakni “diberikan” dalam intuisi, terlepas dari kenyataan dan dapat bersifat logis dan nonlogis.<sup>173</sup>

Terlepas dari perbedaan pandangan antara *Husserl* dan pengikutnya di satu pihak dengan Kant yang berbasis pada pemikiran Descartes di atas, tapi yang jelas bahwa fenomenologi lebih berkonsentrasi pada cara-cara di mana manusia mencermati dan membuat realitas sosial menjadi masuk akal. Realitas sosial tersebut hanya dapat muncul dan dialami, dan satu-satunya pegangan yang dimiliki para aktor tentang realitas sosial adalah melalui “panca indra”. *Alfred Schutz*<sup>174</sup> sebagai salah seorang pentolan aliran pemikiran fenomenologi

---

<sup>173</sup>K. Bertens, *Ibid*, halaman 115-131. Juga dalam Joko Siswanto, *Opcit*, halaman 105-113.

<sup>174</sup>Alfred Schutz adalah tokoh yang mendapat pengaruh dari pemikiran Max Weber dan dari dua tokoh filsuf fenomenologi dari Jerman, Huserl dan Bergson, dalam mengembangkan



berpendapat, bahwa fenomenologi lebih berkonsentrasi pada “cara-cara di mana para aktor menginterpretasi dunia sosial dengan membalikkan ‘*sense-data*’ atau data yang ditangkap oleh panca indra menjadi ‘*typifications*’ (tipe-tipe fiksi) dan ‘*mental pictures*’ (gambaran-gambaran mental)”.

Jadi, Kaum fenomenologis berkeyakinan bahwa realitas sosial itu hanya dapat eksis dalam bentuk *data visual, audio, faktual, oral, dan olfactori*. Agar data tentang realitas sosial yang ditangkap oleh panca indra itu menjadi masuk akal, maka langkah-langkah yang harus ditempu oleh seorang analis fenomenologi adalah:<sup>175</sup>

- (a) Memilah-milah data yang ditangkap panca indra itu secara mental dan meletakkannya dalam kategori-kategori tertentu.
- (b) Memperluas dan meneliti cara-cara individu memahami data indra tentang dunia sosial dan menempatkan data itu dalam kategori-kategori sebagai fenomena sosial.

---

teori sosiologi fenomenologi di Eropa. Hal ini jelas berbeda dengan perkembangan teori interaksionisme simbolik yang dikembangkan oleh George Herbert Mead di universitas Chicago Amerika paada awal abad 20, yang mendapat pengaruh dari pemikiran George Simmel (Malcolm Waters, 1994. *Modern Sociological Theory*. London-Thousand Oaks-New Delhi: SAGE Publications, halaman 7-8. Pemikiran Simmel dapat dibaca dalam K.J. Veeger, *Realitas Sosial: Refleksi Filsafat Sosial atas Hubungan Individu-Masyarakat dalam Cakrawala Sejarah Sosiologi*, Jakarta: PT Gramedia, halaman 90-98).

<sup>175</sup>Malcolm Waters, *Ibid.*, halaman 31-32. Cara kerja *Filsafat fenomenologi* tidak hanya berhenti pada langkah pertama (a), yakni hanya berusaha membuat kategori-kategori data tentang realitas sosial yang ditangkap oleh panca indra. Oleh karena itu, sesungguhnya cara kerja *sosiologi fenomenologi* lebih komperhensif, bahkan sampai kepada menganalisis luas-tidaknya penggunaan ketegori-kategori itu oleh para aktor.

(c) Mencoba untuk menganalisis, apakah kategori-kategori itu dipakai bersama oleh anggota masyarakat dan apakah mereka juga menggunakannya dengan cara-cara yang sama pula atau tidak.

Mengikuti alur berpikir kaum fenomenologis tersebut maka kajian ini tidak hanya berhenti pada pemberian makna terhadap fenomena hukum (baik legislasi dan dinamika pergeserannya), tapi lebih jauh dari itu harus mampu membuat klasifikasi-klasifikasi abstrak (kategori-kategori sosial) dan kemudian mengkaji dan menjelaskan keluasan dari kategori-kategori tersebut.

Dalam konteks ini maka setiap proses pembuatan hukum maupun dinamika pergeserannya, selalu harus dipahami dan dimengerti sebagai suatu fenomena sosial yang sarat dengan makna-makna, nilai-nilai, keyakinan-keyakinan dan lain sebagainya. Semua fenomena itu tidak tampak secara “kasat mata”, melainkan bersembunyi di balik perilaku ekspresif para pembuat dalam proses legislasi. Dalam konteks yang demikian maka harus dimengerti bahwa proses legislasi dan pergeserannya itu memiliki klasifikasi-klasifikasi abstraknya sendiri-sendiri di mata para legislator, pelaksanaan (penerap) hukum maupun masyarakat pada umumnya.

Klasifikasi-klasifikasi abstrak terhadap proses legislasi dan pergeserannya sebagai suatu realitas sosial sangat ditentukan oleh “*dunia konseptual*” dari aktor (pemegang peran) yang bersangkutan. Dunia konseptual

tersebut meliputi nilai-nilai, konsep-konsep, gagasan-gagasan yang melatarbelakangi pola pikir mereka tentang hidup dan dunianya tentang bagaimana membuat dan menerapkan sebuah hukum.<sup>176</sup> Setiap sikap dan perilaku ekspresif, termasuk dalam menentukan klasifikasi abstrak dari sesuatu realitas sosial, selalu dilatari oleh suatu “sistem makna” atau sistem nilai yang dianut oleh para aaktor (pemegang peran).

Kerangka pemahaman yang demikian itu menurut *Max Weber*<sup>177</sup> tepat, karena “hidup manusia termasuk seluruh tindak tanduknya, baik secara sadar maupun tidak, secara terus-menerus selalu berorientasi pada sistem makna.” Oleh karena itu *Geertz* berpendapat, bahwa untuk lebih memahami suatu sistem makna maka perlu dilakukan “pemilah-milahan struktur-struktur makna dan menentukan akar dan makna sosialnya”.<sup>178</sup>

Menurut *Schutz*,<sup>179</sup> pandangan sosiolog *Weber* sudah berada pada jalur yang tepat, tetapi masih ada beberapa aspek masalah pada konsepsinya tentang “subyektivitas” yang perlu diperbaiki. *Pertama*, *Schutz* mempertanyakan gagasan *Weber* bahwa makna tindakan seseorang identik dengan “motiv”

---

<sup>176</sup>Eka Darmaputra, *Pancasila Identitas dan Modernitas: Tinjauan Etis dan Budaya*. Jakarta: BPK Gunung Mulia, 1987, halaman 3.

<sup>177</sup>Pemikiran *Weber* ini sejalan dengan pandangan dari Talcot Parsons, yang mengagaskan bahwa “aksi atau tindakan merupakan sebuah proses di dalam sistem situasi si pelaku, yang mempunyai makna motivasional”.Pendapat *Max Weber* ini sebagaimana dielaborasi oleh Eka Darmaputra, *Ibid.*, halaman 3.

<sup>178</sup>Eka Darmaputra, *op cit.*, halaman 3.

<sup>179</sup>Malcolm Waters, *op cit.*, halaman 31.

untuk bertindak. *Weber* hanya menceritakan sedikit tentang cara bagaimana kita dapat mengetahui arti yang diberikan oleh orang lain. Lalu yang *kedua*, tentu saja amat mungkin dalam memahami suatu tindakan kita ditipu oleh orang lain, padahal kenyataan menunjukkan bahwa orang enggan menyatakan secara jelas motif atau tujuannya kepada kita secara jelas. Itulah yang menyebabkan kita tidak dapat memaknakan tindakan orang lain secara tepat, andaikata komponen motif tidak tersedia buat kita.

Kedua hal tersebut kemudian mengarahkan *Schutz* untuk mengkritik konsep *Weber* tentang “*verstehen*” yang menempatkan “motiv” aktor atau pelaku dalam kompleksitas makna yang khas yang tampaknya memadai sebagai seperangkat alasan untuk tindakan itu. Akan tetapi, kompleksitas “makna” itu mempunyai dua aspek, yang memiliki orientasi berbeda, yakni: (a) makna itu merupakan puncak/kulminasi dari sejumlah kejadian di masa lalu yang menjadi “penyebab”, dan hal itu berhubungan dengan orang lain yang tidak dikenal; dan (b) motif itu akan mempunyai konsekuensi di waktu yang akan datang, dan hal ini juga berhubungan dengan orang lain yang tidak dikenal pula.<sup>180</sup>

Oleh karena itu, alur analisis ini akan mengikuti arahan dari *Schutz* yang berusaha menyempurnakan pandangan *Weber* dengan berpendapat bahwa: (1)

---

<sup>180</sup>Malcolm Waters, *Ibid.*, halaman 32-33.

tidak ada makna dalam pengalaman hidup yang aktual. Atribut makna pada tingkah laku itu ada setelah tingkah laku tersebut secara reflektif memilih pengalaman hidup yang berlaku untuk menyatakannya sebagai sesuatu yang bermakna. Tindakan untuk membuat sebuah produk hukum atau melakukan pergeseran (perubahan) substansi hukum akan bermakna setelah diketahui bahwa tindakan itu merupakan refleksi dari pengalaman hidup sang aktor; (2) Selanjutnya harus juga dicari tahu apa yang memberi arti pada tindakan itu sehingga maknanya berbeda dengan tindakan yang lain; (3) Proses pemahaman itu harus terus-menerus dilakukan dengan membuat kategorisasi terhadap pengalaman sang aktor.<sup>181</sup>

Selanjutnya, *Schutz* berpendapat bahwa dunia sosial yang menjadi medan kehidupan manusia telah diperluas oleh “ruang dan waktu”, dan oleh karena itu pandangan sosial yang lengkap tidak cukup dicapai melalui interaksi “*face-to-face*”. Hal demikian tidak memungkinkan, karena untuk hidup dalam dunia yang penuh makna, seseorang tidak hanya memahami makna yang diberikan oleh orang yang berinteraksi dengannya (*consocietes*), tetapi juga arti yang diberikan oleh orang lain yang tidak dapat ditemui (*contemporaries*),

---

<sup>181</sup>Malcolm Waters, *Ibid.*, halaman 33.

mereka yang pernah hidup ( *predecessors*), dan mereka yang akan hidup di masa yang akan datang (*successor*).<sup>182</sup>

Berbekal semua makna tersebut lalu disusunlah *lifeworld* (dunia kehidupan) atau “*libenswelt*” dari masing-masing individu. Menurut *Schutz* bahwa untuk menjaga agar makna dapat dipakai untuk menjelaskan suatu realitas itu secara konsisten, maka harus memenuhi beberapa aturan pemahaman, yakni:<sup>183</sup>

- (a) Makna harus memenuhi standard kejelasan yang tertinggi, dan harus sesuai dengan prinsip logika formal;
- (b) Makna harus selalu membuat referens bagi interpretasi subyektif, ketika menawarkan penjelasan dari fakta yang diamati;
- (c) Makna harus disusun sedemikian rupa sehingga jika aktor melakukan tindakan yang sebenarnya dengan cara yang ditunjukkan oleh susunan (*construct*), berarti aktor dan aktor lainnya akan memahami apa yang sedang terjadi.

### **2.7.2 Dampak Pembuatan Hukum**

*Hans Kelsen* sebagaimana dikutip oleh *Seidman* berpendapat, bahwa peraturan yang diundangkan oleh lembaga yang berwenang (legislatif, dan

---

<sup>182</sup>Malcolm Waters, *Ibid.*, halaman 34.

<sup>183</sup>Malcolm Waters, *Ibid.*, halaman 34-35.

lain-lain) dalam suatu negara modern mempunyai dua sasaran kembar. Sasaran yang pertama ialah bahwa peraturan hukum yang dibuat itu dimaksudkan untuk mengarahkan warga negara (masyarakat) agar berbuat menurut cara-cara tertentu. Sasaran yang demikian itu menurut Kelsen merupakan “bentuk sekunder” dari peraturan hukum. Sedangkan, sasaran yang **kedua** ditujukan kepada para penerap hukum atau penegak hukum (termasuk hakim, dan lain sebagainya) untuk mengarahkan mereka dalam menerapkan sanksi manakala ada warga negara yang melanggar peraturan hukum tersebut. Sasaran hukum yang kedua ini oleh *Kelsen* dikategorikan sebagai “bentuk primer” dari peraturan hukum.<sup>184</sup>

Pandangan *Kelsen* tersebut mengisyaratkan, bahwa suatu peraturan hukum yang dibuat oleh lembaga pembuat hukum itu memiliki arti yang sangat penting dalam merubah perilaku warga masyarakat sebagai pemegang peran (*role occupant*). Sekalipun demikian, terwujud atau tidaknya tujuan pembuatan hukum yang demikian itu sangat ditentukan oleh struktur normatif dan kelembagaan, ideologi-ideologi, hambatan-hambatan fisik di dalam masyarakat, struktur sosial, mitos-mitos dan tradisi-tradisi masyarakat, nilai-nilai yang dihayati, dan masih banyak yang lain. Komponen-komponen tersebut juga tentunya ikut berpengaruh terhadap sikap dan tindakan para

---

<sup>184</sup>Robert B. Seidman, *Ibid.*, 1972, halaman 322-339.

penerap hukum (termasuk para penegak hukum: hakim, jaksa, polisi, dan lain sebagainya). Itulah sebabnya, dalam kerangka umum proses bekerjanya hukum, Seidman memasukan para pembuat dan penerap hukum juga sebagai bagian dari para pemegang peran (*role occupant*).<sup>185</sup>

Apabila hukum yang dibuat itu dapat berlaku secara efektif, maka akan menimbulkan perubahan-perubahan tertentu dalam masyarakat, dan perubahan itu dapat dikategorikan sebagai perubahan sosial. Perubahan sosial yang dimaksudkan di sini adalah penyimpangan kolektif dari pola-pola yang telah mapan.<sup>186</sup> Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa dalam setiap proses perubahan senantiasa akan dijumpai faktor-faktor penyebab terjadinya perubahan, baik yang berasal dari dalam masyarakat maupun yang berasal dari luar masyarakat tersebut. Akan tetapi yang lebih penting adalah identifikasi terhadap faktor-faktor tersebut mungkin mendorong terjadinya perubahan atau bahkan menghalanginya. Beberapa faktor yang mungkin mendorong terjadinya perubahan adalah kontak dengan kebudayaan atau masyarakat lain, sistem pendidikan yang maju, toleransi terhadap perbuatan menyimpang yang positif, sistem stratifikasi yang terbuka, penduduk yang heterogen, ketidakpuasan

---

<sup>185</sup>Robert B Seidman. *Ibid.*, 1972, halaman 322-339.

<sup>186</sup>Soleman B. Taneko, *Pokok-pokok Studi Hukum dalam Masyarakat*. Jakarta: RajaGrafindo, 1993, halaman 89; Juga dalam H. Abdul Manan, *Op Cit.*, 2005, halaman 21-22.



masyarakat terhadap bidang-bidang kehidupan tertentu dan orientasi berpikir kepada masa depan.<sup>187</sup>

Selain pemberlakuan hukum secara efektif berdampak pada perubahan perilaku, menurut Maria Sumardjono bahwa cara pandang yang obyektif dalam mewujudkan pembangunan hukum yang bertanggung jawab juga sangat diperlukan untuk menghindarkan diri dari kecurigaan yang berlebihan terhadap perkembangan baru ataupun sikap yang selalu mudah menerima hal-hal baru tanpa peretimbangan konseptual yang matang. Metode pembangunan hukum apapun yang dipilih haruslah dilandasi dengan sikap logis, konsisten, dan kritis dalam mengoperasionalisasikan asas-asas hukum yang berlaku.<sup>188</sup>

Maria Sumardjono menilai bahwa dalam kaitan dengan pembuatan kebijakan (kebijakan pertanahan, misalnya), pengalaman menunjukkan bahwa pendekatan yang legalistik akan membawa ketidaksesuaian dengan kenyataan empiris, yang barangkali dari segi kepastian hukum jelas, namun dari segi keadilan dan kemanfaatannya belum dapat dijamin. Sebaliknya, pendekatan fungsional akan menonjolkan segi kemafaataannya, namun segi keadilannya kurang memperoleh perhatian. Kenyataan yang demikian itu menunjukkan bahwa membangun hukum (pertanahan) bukanlah pekerjaan yang sederhana,

---

<sup>187</sup>Soerjono Soekanto, et al., *Pendekatan Sosiologi terhadap Hukum*. Jakarta: Bina Aksara, 1993, halaman 17. Juga dalam H. Abdul Manan, *Op Cit.*, 2005, halaman 23-24.

<sup>188</sup>Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2001, halaman 6.

karena suatu peratauran perundang-undangan yang baik harus memenuhi syarat keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan secara seimbang.<sup>189</sup>

Menyadari akan kelemahan dari cara berpikir yang demikian itu, maka diperlukan cara berpikir komprehensif, yang menghendaki agar dalam setiap pembentukan Undang-Undang, garis besar hal-hal yang kelak dimuat dalam peraturan pelaksanaannya, seyogianya sudah dirancang sekaligus. Pembangunan hukum yang dilandasi dengan sikap yang proaktif berdasarkan hasil penelitian dan kebutuhan hukum, akan menghasilkan produk hukum yang efektif. Untuk itu, diperlukan upaya yang terus-menerus untuk melakukan penemuan hukum dalam rangka pembangunan hukum (tanah) yang bertanggung jawab.<sup>190</sup>

Pengamatan terhadap berbagai kebijakan yang diterbitkan dalam dasarwarsa terakhir ini, semakin memperlihatkan adanya kecenderungan untuk memberikan berbagai kemudahan atau yang lebih besar pada sebagian kecil masyarakat yang belum diimbangi dengan perlakuan yang sama bagi kelompok masyarakat yang kebanyakan. Kenyataan inilah yang kemudian memunculkan pertanyaan tentang bagaimana sebenarnya makna “untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang menjadi landasan UUPA itu dipahami dan diterjemahkan secara benar dalam berbagai kebijakan yang

---

<sup>189</sup>Maria S.W. Sumardjono, *Ibid.*, 2001, halaman 6-7.

<sup>190</sup>Maria S.W. Sumardjono, *Ibid.*, 2001, halaman 7.

mendukung atau relevan dengan bidang pertanahan” Dengan perkataan lain, apakah kebijakan pertanahan yang diterbitkan dapat merupakan perwujudan keadilan sosial bagi seluruh lapisan masyarakat?<sup>191</sup>

Walaupun konsep “keadilan” tidak mudah definisikan, namun Maria Sumardjono berpendapat, bahwa keadilan sering digambarkan sebagai *equal distribution among equals*. Keadilan bukan merupakan konsep yang statis tetapi suatu proses, suatu keseimbangan yang kompleks dan bergerak di antara berbagai faktor, termasuk *equality*. Dalam hubungan antara negara dan warga negara, keadilan sosial mengandung pemahaman bahwa warga negara mempunyai kewajiban untuk memberikan sumbangan kepada negara demi terwujudnya kesejahteraan umum. Demikian pula sebaliknya, negara berkewajiban untuk membagi kesejahteraan kepada para warga negaranya sesuai dengan jasa atau kemampuan dan kebutuhan masing-masing secara proporsional.<sup>192</sup>

Apabila hal ini diterjemahkan dalam kebijakan pertanahan, maka berbagai ketentuan yang dibuat itu hendaklah memberikan landasan bagi setiap orang untuk mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk menerima bagian manfaat tanah baik bagi diri sendiri maupun keluarganya sehingga dapat memperoleh kehidupan yang layak. Khususnya dalam konsep keadilan

---

<sup>191</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Ibid.*, 2001, halaman 15.

<sup>192</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Loc Cit.*, 2001, halaman 15.

sosial adalah lebih tepat untuk memberikan tempat kepada **keadilan berdasarkan atas kebutuhan** dan bukan berdasarkan kemampuan, karena dalam peta penguasaan dan pemanfaatan tanah di Indonesia perhatian harus lebih banyak diberikan kepada mereka yang lebih membutuhkan yang diwakili oleh sebagian terbesar lapisan masyarakat.<sup>193</sup>

### 2.7.3 Dampak Pergeseran Kebijakan Hukum

Perbincangan teoretik pada sebagian sub-sub bahasan terdahulu sudah secara jelas memperlihatkan, bahwa hukum sebagai bagian dari kebijakan bukanlah sesuatu yang paten dan tidak akan pernah berubah untuk selamanya. Hukum dan kebijakan yang lain adalah merupakan hasil karya cipta manusia untuk mengatur dan mengarahkan tatanan kehidupan sosial. Dengan demikian, harus diakui bahwa hukum dan kebijakan pada dasarnya dibuat untuk manusia, bukan sebaliknya manusia untuk hukum

Menurut *Howlett* dan *Ramesh*, perubahan atau pergeseran kebijakan (termasuk kebijakan dalam bidang hukum) dapat mengikuti pola normal atau paradigmatik. Pola normal adalah pola perubahan yang berlangsung secara kontinyu dan berlangsung tahap demi tahap. Perubahan atau pergeseran yang

---

<sup>193</sup>Dalam praktik dapat dijumpai berbagai peraturan yang memberikan lebih banyak kemudahan kepada sekelompok kecil masyarakat, sedangkan perhatian yang sama belum diberikan secara sebanding kepada kelompok masyarakat yang lebih besar. Itu berarti, konsep “keseimbangan yang dinamis” belum diwujudkan secara nyata dalam kebijakan pertanahan di Indonesia (Maria S.W. Sumardjono, *Ibid.*, 2001, halaman 16).

demikian itu relatif kecil dan tidak terlalu menimbulkan guncangan karena aktor yang terlibat relatif tidak berubah. Sedangkan pola paradigmatis berlangsung secara mendasar, dan dalam hal ini baik aktor maupun tujuan kebijakan mengalami perubahan mendasar.<sup>194</sup> Mengikuti alur pemikiran teoretik yang dikemukakan oleh *Etzioni*, maka dapatlah dikatakan bahwa pola perubahan normal mengikuti pola inkremental, sedangkan perubahan paradigmatis merupakan perubahan radikal dan mendasar.<sup>195</sup>

Perubahan atau pergeseran kebijakan hukum itu, oleh *Lawrence M. Friedman*, berlangsung dalam tiga komponen utama dari sebuah sistem hukum, yakni: (1) perubahan pada aras substantif yang mencakup aturan-aturan hukum, kaidah-kaidah hukum, dan asas-asas hukum; (2) perubahan pada aras struktur yang meliputi pranata-pranata hukum serta pengorganisasiannya; dan (3) perubahan pada aras kultur yang mencakup pola pikir para aktor hukum, baik para pembuat hukum, penerap/pelaksana hukum, dan warga masyarakat pada umumnya.<sup>196</sup> Perubahan terhadap komponen-

---

<sup>194</sup>M. Howlett dan M. Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*. London: Oxford University Press, 1995, halaman 184-185. Juga dalam Lijan Poltak Sinanbela dkk., *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta: PT Bumi Aksara, 2006, halaman 11-12.

<sup>195</sup>Kf. Lijan Poltak Sinanbela dkk., *Ibid.*, 2006, halaman 12.

<sup>196</sup>Lawrence M. Friedman, *Op Cit.*, 1975; juga dalam tulisannya yang lain "On Legal Development" dalam *Rutgers Law Review*, Vol. 24, 1969, halaman 27-30.

komponen hukum tersebut dapat berlangsung secara parsial, tetapi juga dapat berlangsung secara menyeluruh dan sistemik.

Perubahan kebijakan hukum yang berlangsung secara parsial maupun secara menyeluruh tersebut dapat diamati pula pada **pergeseran dari aspek filosofis** (nilai) yang mendasari tatanan hukum; **pergeseran dari aspek normatif** yang terumus secara tekstual dalam tata aturan perundang-undangan; dan **pergeseran dari aspek aksional (operasional)** dalam mengimplementasikan sebuah tatanan hukum, baik dalam penerapan dan penegakannya untuk kasus-kasus nyata. Perubahan sebuah tatanan hukum yang paling ideal adalah dengan melakukan perombakan atau pergeseran tatanan hukum dalam ketiga aspek itu sekaligus, sebab kalau hanya merubah aspek filosofinya maka tatanan hukum tersebut hanya akan ada dalam angan-angan belaka. Sebaliknya, apabila pergeseran kebijakan hukum itu hanya mementingkan aspek normatifnya semata tanpa memperdulikan aspek filosofisnya, maka tatanan hukum tersebut tidak akan memiliki arah yang jelas karena tidak tumbuh dalam semangat filosofis yang kuat dan mendasar. Hal yang sama juga bakal terjadi dalam aras aksional atau implementasi dari sebuah tatanan hukum yang memiliki landasan filosofis dan bangunan norma yang tidak terumus secara jelas.

Secara teoretis, perubahan atau pergeseran sebuah tatanan hukum secara langsung maupun tidak langsung akan membawa beberapa implikasi serius, baik implikasi positif maupun negatif. Menurut Rengka, salah satu implikasi dari perubahan atau pergeseran dari kebijakan hukum ialah bahwa masyarakat akan mengalami kesulitan dalam hal kepatuhan terhadap hukum, padahal masalah kepatuhan itu merupakan sesuatu yang sangat esensial dari sebuah negara hukum. Perubahan atau pergeseran kebijakan yang terumus dalam hukum yang terkadang berlangsung dalam tempo singkat juga lebih disebabkan oleh ketidakmampuan para pembuat hukum dalam meramal dan memperhitungkan aspek-aspek yang menjangkau ke masa depan (*forward looking*) dari sebuah tatanan hukum.<sup>197</sup>

Ketidakpatuhan masyarakat terhadap kebijakan hukum itu bukan semata disebabkan oleh ketidaktahuannya terhadap substansi hukum, melainkan juga karena kepentingan mereka tidak secara maksimal terakomodir dalam kebijakan hukum tersebut. Pergeseran kebijakan hukum dapat dibenarkan sepanjang masih ada keberpihakan dan merespon kepentingan masyarakat dan rasa keadilan yang ingin diwujudkan. Isyarat yang demikian itu sejalan dengan

---

<sup>197</sup>Frans J. Rengka, "Amandemen UUD 1945, Peran DPD RI dalam Semangat dan wawasan Kebangsaan", *Makalah Diskusi Terarah dengan tema "Peran Ideal DPD RI dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Diselenggarakan oleh Universitas Nusa Cendana bekerjasama dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI, pada tanggal 27 April 2007 di Kupang, halaman 3.

alur pemikiran yang digagas oleh Fuller, bahwa aspek moralitas yang hendak dibangun oleh para pengambil kebijakan hukum tidak hanya menyangkut “moralitas internal” (*internal morality of law*) semata, seperti soal kepastian, sinkronisasi baik secara horisontal maupun secara struktural, prospektif punya jangkauan ke depan, dan lain sebagainya, melainkan juga harus menyangkut “moralitas eksternal” dari hukum (*external morality of law*) yang bermuara pada masalah keadilan solidaritas, keberpihakan pada masyarakat, dan lain sebagainya.<sup>198</sup>

Penekanan yang berlebihan kepada aspek moralitas internal dari sebuah kebijakan cenderung melemahkan kreativitas para pelaksana kebijakan tersebut dalam mewujudkan cita-cita luhur seperti keadilan, solidaritas, dan lain sebagainya. Kondisi yang demikian itu tidak jarang menimbulkan konflik-konflik yang bersifat horisontal antar warga masyarakat maupun konflik struktural antara masyarakat di satu pihak dengan penguasa (dan pengusaha) di pihak yang lain. Terminologi konflik sebagaimana dipahami oleh Santoso yang kemudian dikutip oleh Hadi memiliki beberapa kategori utama, yakni:

**Pertama**, konflik sebagai persepsi adalah bahwa konflik yang diyakini adanya perbedaan persepsi tentang kebutuhan, kepentingan, keinginan atau nilai dari seseorang/pihak dengan orang/pihak lain. **Kedua**, konflik sebagai perasaan, yakni konflik yang muncul sebagai reaksi emosional terhadap situasi atau interaksi yang memperlihatkan adanya ketidak-

---

<sup>198</sup>Lon Fuller, *The Morality of Law*, New Haven & London: Yale University Press, 1963.



sesuaian atau ketidakcocokan yang diwujudkan dengan rasa takut, marah, sedih, keputus-asaan, dan lain sebagainya. **Ketiga**, konflik sebagai tindakan adalah ekspresi perasaan dan pengartikulasian dari persepsi ke dalam tindakan untuk memperoleh suatu kebutuhan (kebutuhan, kepentingan dan kebutuhan akan identitas) yang memasuki wilayah kebutuhan orang lain yang diekspresikan dalam bentuk tindakan seperti menuntut pihak lain untuk memberikan ganti kerugian. Kategori konflik yang ketiga ini dapatlah disejajarkan maknanya dengan sengketa, karena merupakan sesuatu yang sudah disengketakan oleh para pihak atau salah satu pihak.<sup>199</sup>

Hadi mencatat bahwa konflik (dalam bidang lingkungan hidup) yang terjadi selama ini, terutama pada masa Orde Baru maupun pada era reformasi, sebagai akibat dari adanya kebijakan penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam yang lebih didominasi oleh negara secara sentralistik. Pola penguasaan dan pengelolaan oleh negara itu kemudian diberikan kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) maupun kepada swasta dengan lisensi khusus yang kurang menghargai masyarakat lokal yang secara turun-temurun telah mengelola sumber daya alam tersebut menurut kaidah-kaidah adat.<sup>200</sup> Konflik-konflik pemanfaatan sumber daya alam yang termasuk di dalamnya aspek agraria, oleh Fauzi dan Kasim disebabkan oleh tidak adanya pegangan bersama

---

<sup>199</sup>Keluasan definisi konflik juga diungkapkan Kimberlee K. Kovach sebagai "suatu perjuangan mental dan spiritual manusia yang menyangkut perbedaan berbagai prinsip, pernyataan, dan argumen yang berlawanan" (Kf. Sudharto P. Hadi, *Resolusi Konflik Lingkungan*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2004, halaman 1-2).

<sup>200</sup>Sudharto P. Hadi, *Ibid.*, 2004, halaman 8

mengenai tiga hal, yakni:<sup>201</sup> (1) siapa yang berhak menguasai tanah dan sumber daya alam; (2) siapa yang berhak memanfaatkan tanah dan sumber daya alam; dan (c) siapa yang berhak mengambil keputusan atas penguasaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam.

Pola penguasaan dan pengelolaan secara sentralistik oleh negara tersebut cenderung ditopang oleh kebijakan yang bersifat top down dengan dalih demi kepentingan yang lebih besar atau kepentingan nasional. Menurut *Finsterbush*, pola kebijakan yang demikian itu lebih didasari oleh kerangka pemikiran utilitarianism yang lebih menekankan prinsip *the greatest possible happiness for the greatest number*. Sebuah keputusan dipandang baik jika telah mendatangkan manfaat kepada manusia dalam jumlah banyak, dan tentu saja mengabaikan rasa keadilan karena masyarakat yang terkena dampak dari kebijakan dimaksud kurang mendapatkan perhatian selayaknya.<sup>202</sup>

Pola kebijakan yang lebih mengutamakan kepentingan umum itu banyak mendapat kritikan, terutama dari *Cernea* sebagaimana dikutip oleh Hadi yang berpendapat bahwa “masyarakat yang terkena dampak akibat keputusan seperti itu tidak bisa dieliminasi penderitanya dengan

---

<sup>201</sup>Noer Fauzi dan Ifdal Kasim, ”Sengketa Agraria dan Agenda Penyelesaiannya”, Makalah Roundtable Discussion tentang RUU PSDA di UGM, Yogyakarta, 2000; juga dalam Sudharto P. Hadi, *Op Cit.*, 2004, halaman 8.

<sup>202</sup>Pandangan Kurt Finsterbush tersebut sebagaimana dikutip oleh Hadi dari “*How the Desisions Should be Made?*”, *Paper for International Association for Impact Assesment (IAIA) Conference* di Montreal, Juni 1989 (Sudharto P. Hadi, *Ibid.*, 2004, halaman 9).

kebahagiaan (dampak positif) yang diraup oleh sebagian besar masyarakat lain.” Replikasi dari pembangunan yang mengatasnamakan kepentingan nasional itu banyak sekali terjadi dalam bentuk lain seperti pembangunan kawasan industri, lapangan golf, reklamasi, jalan bebas hambatan, yang menggusur masyarakat sehingga kehilangan akses pada sumber daya alam yang gantungan hidup mereka.<sup>203</sup>

---

<sup>203</sup>Pada kasus Kedungombo, misalnya, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah tidak bersedia menyelesaikan persoalan ganti rugi, karena aspek ini dianggap telah selesai dengan adanya bantuan yang diberikan berupa pengadaan sarana dan prasarana seperti perbaikan jalan, gedung sekolah, saluran air, pompa air, penyediaan permukiman kembali (*resettlement*), dan lain sebagainya (Sudharto P. Hadi, *Ibid.*, 2004, halaman 9).

### **BAB III**

## **PERENCANAAN KAWASAN PERKOTAAN PADA UMUMNYA DAN DINAMIKA TATA RUANG KOTA SEMARANG**

Mengawali perbincangan mengenai masalah tata ruang perkotaan, Eko Budihardjo, pernah mensinyalir bahwa kota merupakan hasil cipta, rasa, karsa dan karya manusia yang paling rumit dan muskil sepanjang peradaban. Begitu banyak masalah bermunculan silih berganti, akibat pertarungan kepentingan berbagai pihak yang memiliki latar belakang, visi, misi dan motivasinya yang berbeda satu sama lain. Akibat begitu kompleksitasnya permasalahan perkotaan tersebut kemudian memunculkan pendapat, bahwa kota-kota besar merupakan bentuk “*grand accident*” (bencana yang hebat) yang di luar kemampuan manusia untuk mengontrolnya. Namun demikian, pandangan yang demikian itu sepatutnya disanggah, karena para “*urban management*” seperti ilmuwan, pakar, dan profesional dalam bidang perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pengelolaan perkotaan ditantang untuk memikirkan upaya membenahi masalah perkotaan di Indonesia.<sup>204</sup>

Pemikiran yang demikian itulah yang membuat perbincangan mengenai kebijakan perencanaan perkotaan dan dinamika penataan ruang Kota Semarang

---

<sup>204</sup>Eko Budihardjo, *Tata Ruang Perkotaan*, Bandung: Penerbit Alumni, 1996, halaman 11.

menjadi semakin relevan. Untuk memudahkan pembahasan topik ini maka akan dikelompokkan ke dalam dua subtopik bahasan. Subtopik pertama membicarakan masalah kebijakan perkotaan secara umum, terutama mengenai kebijakan kota berwawasan lingkungan, pemanfaatan tanah perkotaan, pemukiman di perkotaan, dan masalah pengembangan industri dan perekonomian di perkotaan. Sedangkan, subtopik kedua secara lebih spesifik membahas dinamika penataan ruang kota Semarang. Mengawali perbincangan subtopik ini akan dimulai dengan mendeskripsikan sekilas sejarah Kota Semarang, lalu diikuti pembahasan lebih lanjut mengenai konteks sosial budaya, masalah kebudayaan, kependudukan, karakteristik ruang Kota Semarang dan kebijakan hukum serta pergeseran (kasus-kasus) yang terjadi dalam tata ruang Kota Semarang

### **3.1. Deskripsi Umum Perencanaan Perkotaan**

Masalah yang dihadapi oleh para perencana kota tampaknya jauh lebih rumit ketimbang para ahli yang lain seperti ahli hukum dan bankir, dan lain sebagainya karena begitu banyaknya faktor yang selalu berubah cepat, serba tidak menentu, dan sulit ditebak. *Peter Hall* sebagaimana dikutip oleh Eko Budihardjo, secara spesifik mengatakan bahwa kota-kota besar di dunia berubah drastis akibat restrukturisasi sistem kapasitas dan revolusi teknologi. Perkembangan teknologi informasi yang demikian pesat telah membuka

cakrawala baru untuk komunikasi dan merangsang kreativitas kita untuk melakukan penjelajahan dalam ruang, tempat, jarak dan waktu. Rangsangan itu pulalah yang telah membangkitkan semangat kita untuk ikut berperan aktif menentukan arah perkembangan perkotaan di Indonesia.<sup>205</sup>

Kajian *Le Grange* dan *Rochford* tentang “*Ranking of Science and Technology-Related Global Problems*” (1996) berhasil mengungkapkan sejumlah tantangan global mengenai perkotaan dewasa ini, antara lain:<sup>206</sup>

- (1) **Pengadaan perumahan masal:** rumah untuk semua, termasuk pembuangan perlindungan atau keamanan lingkungan, pelayanan sosial.
- (2) **Tata guna lahan yang jelek:** erosi, reklamasi lahan, pemekaran dan pertumbuhan kota, lenyapnya habitat untuk satwa, penggundulan hutan, meluaskan tanah, gersang/padang pasir, meningkatnya kandungan garam pada tanah dan air.
- (3) **Penggunaan dan penyalahgunaan teknologi:** ledakan informasi elektronik, ketimpangan penyebaran ilmu pengetahuan, jejaringan ko-munikasi berskala dunia, penciptaan lapangan kerja, indoktrinasi melalui televisi, pengaruh serbaneka informasi kontroversial lewat satelit.
- (4) **Pertumbuhan penduduk:** migrasi, penyempitan ruang kehidupan, pe-rencanaan kota yang kurang antisipatif.
- (5) **Pasokan air bersih:** distribusi air minum, kontaminasi air tanah, pengolahan limbah cair, banjir dan kekeringan.
- (6) **Pencemaran udara:** hujan asam, menipisnya lapisan ozon, pemanasan global.

---

<sup>205</sup>Eko Budihardjo, *Ibid.*, 1996, halaman 167.

<sup>206</sup>Selain tujuh butir masalah global tersebut, terdapat berbagai masalah lain yang agak kurang relevan dengan perkembangan perkotaan, misalnya tentang temuan penyakit baru, senjata nuklir untuk perang, pasokan pangan, rendahnya tingkat ilmu pengetahuan dan teknologi yang dikuasai para pembuat keputusan, dan lain-lain (Eko Budihardjo, *Ibid.*, 1996, halaman 168-169).

- (7) **Keterbatasan energi:** sumber daya energi yang menyusut, konservasi energi, bahan bakar fossol, panas matahari.

Berikut ini akan dipaparkan beberapa persoalan yang dihadapi dalam perencanaan perkotaan, terutama yang paling relevan dengan konteks Indonesia, seperti masalah pengelolaan lingkungan perkotaan, pemanfaatan lahan perkotaan, pemukiman penduduk di perkotaan, dan masalah pengembangan kawasan industri dan perekonomian. Pembahasan terhadap berbagai permasalahan yang dihadapi dalam perencanaan perkotaan tersebut, penulis merasa sangat berhutang budi kepada Eko Budihardjo karena banyak pemikiran beliau tentang masalah perkotaan telah mewarnai alur pembahasan terhadap subtopik ini.<sup>207</sup>

### **3.1.1 Pengelolaan Kota Berwawasan Lingkungan**

Tata ruang dan lingkungan hidup mengandung arti yang sangat luas, tetapi sekaligus juga seringkali memiliki konotasi sempit dan terbatas pada perencanaan dan perancangan fisik semata-mata. Perencanaan kota dan daerah yang menekankan arti fisik, dan menomorduakan manusia dengan segenap keunikannya, ternyata telah menuai banyak dikritik. Kritikan ini mulai terlontar

---

<sup>207</sup>Beberapa buku karya Eko Budihardjo yang dirujuk di sini, antara lain: (1) *Tata Ruang Perkotaan*, Bandung: Penerbit Alumni, 1996; (2) *Kota Berkelanjutan*, Bandung: Penerbit Alumni, 2005; (3) *Kota Berwawasan Lingkungan*, Bandung: Penerbit Alumni, 1993; (4) *Sejumlah Masalah Pemukiman Kota*, Bandung: Penerbit Alumni, 1998; (5) *Lingkungan Binaan dan tata Ruang Kota*, Yogyakarta: Penerbit Andi, 1997; dan (6) *Percikan Masalah Arsitektur Perumahan Perkotaan*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1995.

belakangan ini, karena tata ruang dan lingkungan perkotaan yang pada dasarnya direncanakan untuk memenuhi kenyamanan hidup manusia, namun kenyataannya terkadang muncul dampak yang merusak tatanan kehidupan manusia yang nyaman dan humanis.<sup>208</sup>

Ancaman akan kerusakan dan bahkan kehancuran lingkungan perkotaan pernah diungkapkan oleh sebuah forum internasional yang menamakan diri *Asian Business Congres for Human Development* (ABCHD) ketika bertemu di Jakarta pada 15 Agustus 1992 lalu. Pertemuan internasional yang menghadirkan 9 negara Asia dan Australia itu mengambil tema “Tanggung Jawab Dunia Usaha terhadap Pembangunan Berkelanjutan” dengan topik sentral yang sangat menarik “Apakah Bisnis Menghancurkan Kota”. Hirayama - seorang wakil dari *United Nations Environment Program* (UNEP) - dalam pertemuan tersebut memaparkan bahwa kota akan hancur jika terjadi polusi udara dan pencemaran lingkungan. Menurut data UNEP, banyak kota di dunia

---

<sup>208</sup>Eko Budihardjo & Djoko Sujarto, *Kota Berkelanjutan*. Bandung: Penerbit Alumni, 2005, halaman 201-202. Juga dalam Eko Budihardjo & Sudanti Hardjohubojo, *Kota Berwawasan Lingkungan*. Bandung: Penerbit Alumni, 1993, halaman 199-200. Pembahasan yang relatif lengkap mengenai lingkungan perkotaan dari perpektif ekologis, dapat dibaca dalam Takashi Inoguchi dkk.(Ed), *Kota dan Lingkungan: Pendekatan Baru Masyarakat Berwawasan Ekologis*. Jakarta: LP3S, 2003.



telah melewati batas ambang yang ditentukan oleh UNEP, dan kota-kota tersebut sedang menuju kehancuran.<sup>209</sup>

Emil Salim selaku pelindung ABCHD dalam pertemuan tersebut secara tegas mengatakan, bahwa kalangan bisnislah yang “membunuh” kota-kota tersebut karena mencemarkan udara serta merusak lingkungan. Polusi udara dan pencemaran melebihi kemampuan lingkungan untuk menanggungkannya akan dapat membuat kota menjadi sakit, dan apabila tidak segera diupayakan untuk menanggulangnya, lama kelamaan kota tersebut akan mati terbunuh oleh penyakit yang telah lama diidapnya.<sup>210</sup>

Selain pencemaran udara dan sungai, banyak lingkungan perkotaan pun rawan banjir, seperti halnya Kota Jakarta dan kota-kota besar lain di Indonesia. Apabila kita cermati lebih jauh, maka banjir sebagai fenomena alam tersebut akan menyadarkan kita bahwa proses pemanfaatan sumber daya alam harus benar-benar melalui proses perencanaan yang bijaksana.<sup>211</sup> Menanggapi fenomena banjir yang melanda kota Jakarta belakangan ini, misalnya, Gatot

---

<sup>209</sup>Eko Budihardjo & Sudanti Hardjohubojo, *Ibid.*, 1993, halaman 14. Deskripsi tentang masalah dampak pencemaran lingkungan dapat dibaca dalam Wisnu Arya Wardhana, *Dampak Pencemaran Lingkungan*, Yogyakarta: penerbit Andi, 2004.

<sup>210</sup>Sekedar contoh, disinyalir bahwa sekitar 16 kota di dunia termasuk Rio de Janeiro dan Paris telah mengalami pencemaran dan melampaui batas ambang, dan 10 persen dari sungai di dunia sudah tercemar (Eko Budihardjo & Sudanti Hardjohubojo, *Ibid.*, 1993, halaman 14).

<sup>211</sup>Ulasan yang relatif lengkap mengenai bencana banjir dan metode pengendaliannya, dapat dibaca dalam Robert J. Kodoatie & Sugiyanto, *Banjir: Beberapa penyebab dan Metode Pengendaliannya dalam Perspektif Lingkungan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002.

Irianto dengan nada yang agak provokatif menuduh “orang Jakarta sendirilah yang menenggelamkan kota Jakarta”. Irianto secara pribadi kurang sependapat dengan tudingan selama ini bahwa masyarakat Bogor yang menenggelamkan kota Jakarta. Ada dua alasan penting yang dapat menjelaskan fenomena ini:

- (1) pembangunan rumah mewah yang cenderung tidak meloloskan air (*impermeable*) dan itu dilakukan oleh orang berduit yang sebagian besar adalah orang Jakarta;
- (2) peraturan perundang-undangan dan penegakannya untuk mengamankan kawasan Bogor-Puncak-Cianjur dibuat dan dilanggar oleh sebagian besar orang yang berasal dari Jakarta.<sup>212</sup>

Bertolak dari hasil pengamatannya selama ini, Eko Budihardjo kemudian menunjukkan beberapa kelemahan mendasar dalam proses perencanaan, implementasi dan pengelolaan pembangunan dan lingkungan hidup di Indonesia sebagai berikut:<sup>213</sup>

- (1) Perencanaan terlalu berorientasi pada pencapaian tujuan ideal berjangka panjang, yang sering meleset akibat banyaknya ketidakpastian (*uncertainties*). Di sisi lain terdapat jenis-jenis perencanaan yang disusun dengan landasan pemikiran pemecahan masalah secara ad hoc yang berjangka pendek, kurang berwawasan luas.
- (2) Produk akhir berupa rencana tata ruang yang baik tidak selalu menghasilkan penataan ruang yang baik pula, tanpa didukung oleh para pengelola perkotaan dan daerah (*urban and regional managers*) yang handal, dilengkapi dengan mekanisme

---

<sup>212</sup>Gatot Irianto, *Banjir dan kekeringan: Penyebab, Antisipasi dan Solusinya*, Bogor: CV. Universal Pustaka Media, 2003, halaman 2-3. Baca juga Gatot Irianto, “Orang Jakarta tenggelamkan jakarta”, *Artikel Harian Kompas*, 31 Januari 2002. Mengenai bencana banjir yang melanda kota Jakarta baru-baru ini, dapat dibaca dalam, “Banjir Kuasai Ibu Kota”, *Berita Harian Kompas*, 3 Februari 2007 atau “Jakarta Darurat”, *Berita Harian Kompas*, 5 Februari 2007.

<sup>213</sup>Eko Budihardjo & Sudanti Hardjohubojo, *Op Cit.*, 1993, halaman 202-207.

pengawasan dan pengendalian pembangunan (*development control*) yang jelas.

- (3) Terlihat kecenderungan yang kuat bahwa perencanaan tata ruang terlalu berat ditekankan pada aspek penataan ruang dalam arti fisik dan dan visua.
- (4) Keterpaduan dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan selama ini terkesan sekedar sebagai slogan atau hiasan bibir belaka, belum mengejawantah dalam kenyataan. Kota dan daerah masih hampir selalu dilihat dalam bentuk “hierarki pohon” yang tampaknya saja sederhana, padahal dalam kehidupan yang sesungguhnya berbentuk “hierarki jaring” yang sangat kompleks.
- (5) Peran serta masyarakat dalam proses perencanaan tata ruang dan lingkungan hidup masih sangat terbatas. Seminar perencanaan kota dan daerah yang diselenggarakan hanya pada tahap akhir sesudah dihasilannya suatu produk rencana, terlihat lebih bersifat seremonial.
- (6) Terlihat adanya “gigi ompong” atau kata gagahnya “*grey areas*”, yaitu yang berupa rencana kawasan “urban-design”, yang sesungguhnya merupakan titik temu antara perewncanaan kota yang berdimensi dua dengan perancangan arsitektur yang berdimensi tiga. Dengan kata lain, sesudah tersusunya rencana kota mulai dari Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK), Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) dan rencana teknis Ruang Kota (RTRK), biasanya langsung meloncat ke perancangan arsitektur secara individual. Bahkan bila dirunut lebih lanjut, seringkali RUTRK dibuat terlebih dahulu sedangkan Rencana Umum Tata Ruang daerah (RUTRD) dan Rencana Struktur Tata Ruang Provinsi (RSTRP) – nya belum tersusun.
- (7) Yang juga cukup merisaukan adalah kurang-pekaan para penentu kebijakan, dan juga beberapa kalangan provesional, terhadap warisan peninggalan kuno yang pada hakiakatnya merupakan bagian tidak terpisahkan dalam sejarah perkotaan. Tergusur dan lenyapnya karya arsitektur langka yang estetik dan bernilai sejarah, berarti lenyapnya suatu babakan dari kisah perkembangan kota.
- (8) Penekanan perencanaan kota dan daerah cenderung lebih berat pada aspek lingkungan binaan (*man made environment*) dan

kurang memperhatikan pendayagunaan atau optimalisasi lingkungan alamiah (*natural environment*).

- (9) Terakhir, tetapi justru menurut saya yang paling meresahkan adalah tipisnya wibawa kekuatan hukum suatu produk rencana tata ruang.

Menyadari akan rumit dan peliknya penataan tata ruang kota, maka Eko Budihardjo mencoba mengajukan beberapa gagasan pemecahannya:<sup>214</sup>

- (a) **Perlu ditumbuhkan kota yang merakyat:** kiranya sudah saatnya dibudayakan model-model “positive planing” dalam penataan ruang kota, dengan mengakomodasikan segenap kegiatan penduduk kotanya, baik yang formal maupun yang informal, yang modern maupun yang tradisional, yang mapan maupun yang rawan. Keunikan kota-kota di Indonesia memang terletak pada kedua kutub itu.<sup>215</sup>
- (b) **Sangat urgen untuk mengembangkan hutan kota:** penciptaan hutan kota pada kota-kota besar di Indonesia menyiratkan kepekaan lingkungan yang tinggi dan sekaligus merupakan terobosan yang berani. Kehadiran pohon dalam lingkungan kehidupan manusia, khususnya di perkotaan akan memberikan nuansa kelembutan tersendiri.

---

<sup>214</sup>Eko Budihardjo & Sudanti Hardjohubojo, *Ibid.*, 1993, halaman 51-91.

<sup>215</sup>Gagasan ini sebagai lawan dari adanya kecenderungan penataan ruang kota di beberapa kota besar di Indonesia dewasa ini yang terkesan bersifat represif atau lazim disebut ‘negative planing’, yang lebih berwujud larangan dan aturan-aturan yang keras dan kaku, ketimbang pembinaan dan pewadahan yang luwes dan kenyal (Eko Budihardjo & Sudanti Hardjohubojo, *Ibid.*, 1993, halaman 53-57).

- (c) **Mengembangkan model perencanaan kota ‘humanopolis’:** menumbuhkan kota yang lembut dan manusiawi untuk mengimbangi atau menegasi ( meniadakan ) kehidupan kota modern yang berorientasi pada pertumbuhan industri manufaktur, jasa dan informasi, sehingga cenderung menampilkan jati dirinya sebagai ‘**teknopolis**’, yakni kota yang telah, mendewakan teknologi, memerangi alam, dan mengerdilkan manusia.
- (d) **Mempertahankan konsep ‘locus solus’:** semacam gerakan untuk mempertahankan keunikan atau karakteristik tempat yang membedakannya secara signifikan dengan tempat lain guna menciptakan lingkungan kehidupan yang manusiawi berpribadi.<sup>216</sup>
- (e) **Pembenahan Metropolis atau ‘kota raya’:** Strategi alternatif yang ditempu adalah dengan mengembangkan ‘**kota satelit**’ dan pengembangan ‘**kota baru**’ untuk mengatasi dampak yang ditimbulkan oleh kota raya seperti kekacauan tata guna lahan, kesemrawutan lalu lintas dan jaringan transportasi, ketidak-berdayaan pengelola kota

---

<sup>216</sup>Konsep *locus solus* sesungguhnya dicetuskan oleh arsitek andalan Italia bernama Aldo Rossi, yang memelopori gerakan *la tedenza* sebagai bentuk protes terhadap mewabahnya pengaruh gerakan arsitektur modern yang melanda seluruh pelosok dunia (Kf. Eko Budihardjo & Sudanti Hardjohubojo, *Ibid.*, 1993, halaman 68-69).

memenuhi tuntutan sarana dan prasarana umum, keterbatasan pemukiman, menyempitnya lapangan kerja, dan sebagainya.<sup>217</sup>

### **3.1.2 Pemanfaatan Lahan Perkotaan**

Dalam menganalisis pengembangan wilayah, sering dihadapi faktor-faktor yang secara langsung atau tidak langsung berkaitan dengan penggunaan lahan. Khusus mengenai tuntutan kepentingan dalam penggunaan lahan di perkotaan berdimensi lebih kompleks, selain sektor ekonomi (industri dan jasa) juga kepentingan kelembagaan sosial dan pemerintahan, serta pengendalian lingkungan. Jika penggunaan lahan dapat menciptakan lingkungan yang kondusif bagi ketiga sektor tersebut sektor ekonomi, lembaga sosial, dan lembaga pemerintahan maka perkembangan wilayah perkotaan tersebut diyakini akan memberi manfaat sosial yang ajek dan berkelanjutan.<sup>218</sup>

Kerumitan manajemen lahan perkotaan seperti itu diakui pula Eko Budihardjo, bahwa kerumitan manajemen lahan perkotaan itu lebih disebabkan oleh karena tidak ada sejengkal lahan pun di dunia ini yang sama persis dengan

---

<sup>217</sup>Strategi pembenahan yang demikian sebagaimana disampaikan oleh Prof. Peter Hall dalam makalahnya yang disajikan di depan Konggres “Metropolitan Metamorphosis and Development” di Nagoya tanggal 23 Oktober 1988 (Kf. Eko Budihardjo & Sudanti Hardjohubojo, *Ibid.*, 1993, halaman 75-76)

<sup>218</sup>Sebaliknya, dalam aspek lingkungan, lahan bukan saja memberikan wadah fisik kedudukan sistem produksi, tetapi juga memberi masukan ke sistem produksi, menerima hasil dari sistem produksi, dan memperbaiki kerusakan sistem produksi. Akibatnya setiap jenis penggunaan lahan dapat mencirikan kualitas penggunaan lahannya, dan ketika lahan memberi tanda-tanda kerusakan, jenis penggunaan lainnya siap mengatikkannya (Kf. Iwan Nugroho & Rochmin Dahuri. *Pembangunan Wilayah: Perspektif Ekonomi, Sosial dan Lingkungan*. Jakarta: LP3S, 2004, halaman 126-127).

jengkal lahan lainnya, sehingga tidak dipertukarkan begitu saja sebagaimana kita menukar uang, beras, dan lain sebagainya. Sebab lain yang lebih unik adalah karena lahan tidak dapat diciptakan dan juga mustahil untuk dilenyapkan begitu saja. Pengelolaan lahan perkotaan menjadi semakin pelik lagi, karena nilai dan harga lahan tidak hanya ditentukan oleh ukurannya semata-mata, tetapi juga oleh berbagai faktor lain, baik yang internal (lokasi, topografi, peruntukan) maupun yang eksternal (aksesibilitas, prasarana, infrastruktur, aktivitas, dan fasilitas umum di sekitarnya).<sup>219</sup>

Kompleksitas pengelolaan lahan perkotaan itu pun digambarkan oleh Eko Budihardjo dengan nada yang agak kocak khas seorang budayawan dengan menghubungkan gemerlapnya kehidupan perkotaan:

Kota dengan aneka ragam daya tariknya tampil bagaikan lampu menyedot kehadiran laron. Beberapa di antara laron-laron itu hangus terbakar, tetapi toh tidak pernah mengurangi derasny arus kedatangan laron yang lain. Pertambahan penduduk kota yang drastis, mau tidak mau harus diwadahi dengan perkembangan dan pertumbuhan kota yang dinamis, yang menuntut perubahan peruntukan lahan, kepadatan, dan sarana maupun prasarana perkotaan.<sup>220</sup>

Mengingat perkembangan dan pertumbuhan kota yang dinamis yang berdampak pada masalah pergeseran peruntukan lahan perkotaan itu, maka

---

<sup>219</sup>Kerumitan itu pun disebabkan pula oleh perilaku dan sikap terhadap lahan yang berbeda-beda dari berbagai kelompok masyarakat yang berlainan latar belakang budaya etnisnya (Eko Budihardjo & Sudanti Hardjohubojo, *Ibid.*, 1993, halaman 209).

<sup>220</sup>Eko Budihardjo & Sudanti Hardjohubojo, *Ibid.*, 1993, halaman 210.

tidaklah berlebihan kalau Eko Budihardjo tidak segan-segan menyebut manajemen lahan perkotaan dengan istilah '*management of conflicts*' atau '*management of development pressures*'. Padanan ini dapatlah dimengerti karena pada hakikatnya memang manajemen lahan perkotaan lebih merupakan kegiatan untuk memecahkan masalah dan meredam konflik serta mensenyawakan berbagai tekanan pembangunan guna pencapaian tujuan jangka panjang yang disepakati bersama.<sup>221</sup>

Pengelolaan lahan perkotaan yang penuh konflik tersebut entah konflik terbuka maupun tertutup baik secara horisontal maupun vertikal maka para pemimpin daerah atau pengelola perkotaan harus tegar berdiri di atas kepentingan-kepentingan yang berbeda, sebagai wasit yang jujur dan adil. Jangan sekali-kali aturan permainan beralih rupa menjadi permainan aturan, hanya karena interes tertentu. Harus diakui bahwa godaan yang demikian itu memang cukup besar, mengingat banyaknya kalangan yang memandang lahan sebagai komoditi yang menguntungkan.

Itulah sebabnya, suatu rencana kota dituntut untuk memiliki tujuan-tujuan yang jelas, karena inti dari perencanaan kota antara lain adalah merencanakan penggunaan lahan (*land-use plan*). Dengan menggunakan teori sistem, *F. Stuart Chapin* dan *Edward Kaiser* sebagaimana dikutip oleh

---

<sup>221</sup>Eko Budihardjo & Sudanti Hardjohubojo, *Loc Cit.*, 1993, halaman 210.



Achmad Nurmandi, menggambarkan bahwa kota dilukiskan sebagai sebuah sistem yang didalamnya terdapat aktor-aktor dan subsistem yang berinteraksi satu sama lain, yaitu sistem aktivitas (*activity system*), sistem pembangunan lahan (*land development system*), dan sistem lingkungan (*environmental system*).<sup>222</sup>

### 3.1.3 Permukiman Perkotaan

Pelajaran yang lazim kita terima mengenai awal mula pemukiman manusia menerangkan, bahwa alasan pertama manusia membuat bangunan-bangunan pemukiman ialah untuk melindungi fisik dari hujan dan matahari, terhadap keganasan alam dan pengamanan diri, terhadap binatang-buas dan lain sebagainya.<sup>223</sup> Bertolak dari kisah historis tersebut maka tidaklah mengehrankan kalau di lingkungan perkotaan (maupun di pedesaan) mana pun akan dijumpai sepanjang jalan jejeran gedung perkantoran pemerintahan dan perniagaan, perkampungan atau pemukiman warga, rumah ibadah dan pertamanan. Seluruh bangunan fisik ini biasanya berkembang lebih lambat dibanding dengan pertambahan penduduk, baik karena kelahiaran maupun karena derasnya urbanisasi.

---

<sup>222</sup>Achmad Nurmandi, *Aktor, Organisasi, Manajemen Perkotaan: Pengelolaan Daerah Perkotaan dan Metropolitan di Indonesia*. Yogyakarta: Sinergi Publishing, 2006, halaman 224.

<sup>223</sup>YB. Mangunwijaya. "Pemukiman, Lingkungan dan Masyarakat", dalam Eko Budihardjo (Ed), *Sejumlah Masalah Pemukiman Kota*. Bandung: Penerbit Alumni, 1998, halaman 9.

Masalah perumahan di perkotaan belum pernah tuntas, dan bahkan terus bertambah sepanjang masa. Pengalaman berbagai kota di zaman dahulu dan kota modern sekarang ini telah menunjukkan bahwa masalah perumahan adalah masalah yang tidak pernah selesai. Berbagai masalah dan kendala perumahan bertabrakan karena adanya tuntutan peningkatan mutu bagi orang yang berpunya dan kebutuhan akan sekedar papan atau tempat bernaung bagi penduduk kota yang miskin dan pendatang baru. Masalah ini telah sangat memusingkan para perancang kota, terutama bila dikaitkan dengan tata ruang dan keterbatasan tanah yang menjadi wilayah kota.<sup>224</sup>

Problem perumahan penduduk itu semakin terasa pada kota-kota besar atau bahkan pada megapolis negara-negara berkembang. Menurut Hadi Sabari Yunus, nyaris semua megapolis negara berkembang mempunyai masalah yang serius akan pemenuhan kebutuhan perumahan yang layak bagi penghuninya. Beberapa hal merupakan penyebab timbulnya permasalahan ini, antara lain:<sup>225</sup>

- (1) Tingginya pertumbuhan penduduk megapolis berakibat pada meningkatnya tuntutan akan kebutuhan perumahan dan sementara itu

---

<sup>224</sup>B.N. Marbun, *Kota Indonesia Masa depan: Masalah dan prospek*. Jakarta: Penerbit Erlangga, 1990, halaman 75.

<sup>225</sup>Selain masalah pemenuhan kebutuhan perumahan, megapolis juga diperhadapkan pada persoalan: (1) memenuhi kebutuhan akan air bersih, memenuhi kebutuhan transportasi, (3) upaya pemeliharaan lingkungan hidup; dan (4) pemenuhan kebutuhan dan pembenahan kinerja institusi (Hadi Sabari Yunus, *Megapolitan: Konsep, Problematika dan Prospek*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006, halaman 313-314).

kebanyakan pemerintahan kota tidak mempunyai kemampuan finansial yang memadai untuk memenuhi tingginya tuntutan tersebut;

- (2) Cadangan lahan yang tersisa di bagian dalam wilayah kewenangan kota semakin habis dan bahkan nyaris tidak ada sama sekali;
- (3) Banyaknya pendatang ke kota dengan bekal pendidikan dan keterampilan yang rendah. Kebanyakan mereka tidak dapat tertampung pada sektor-sektor formal yang diyakini mempunyai tingkat penghasilan yang lebih tinggi dan mereka terpaksa hidup dari kegiatan informal dalam skala kecil dengan penghasilan rendah.

Problematika pemenuhan kebutuhan rumah, para pendatang baru yang tertampung dalam sektor-sektor informal dengan penghasilan yang relatif rendah itu terpaksa menyewa di bagian pusat kota yang dekat dengan tempat di mana mereka bekerja sehingga berakibat terjadinya proses pemadatan bangunan yang tidak terkendali dan menciptakan pemukiman kumuh (*slums*). Realitas yang demikian itu sekaligus menampilkan “wajah ganda” perkotaan, di mana di satu sisi merebaknya gedung pencakar langit (termasuk apartemen mewah), dan di sisi yang lain menjamur pula pemukiman kumuh di segenap pelosok kota. Itulah sebabnya, *Nathaniel Von Einsiedel* dalam tulisannya berjudul “*With People in Mind: The Human Approach to Urban Development*” secara ringkas menyatakan bahwa “*Cities.... are centres of*

*affluence as well as concentrations of poverty*” (“Kota.... adalah pusat kemewahan sekaligus sebagai konsentrasi kemiskinan”).<sup>226</sup>

Problematika perumahan dan lain sebagainya yang dihadapi perkotaan itu, mengisyaratkan perlu adanya keseriusan dari para pemerintah kota untuk mencari solusi. Agenda yang mendesak untuk dipecahkan oleh pemerintah kota adalah memperbaiki akses semua pemukiman, terutama pemukiman yang dihuni oleh masyarakat berpendapatan menengah ke bawah terhadap infrastruktur dasar lingkungan hidup seperti, seperti sanitasi, gorong-gorong, pembuangan sampah, dan air bersih. Rangkuman data yang dihimpun oleh *Bartone* dari berbagai negara di dunia menunjukkan bahwa semakin tinggi pendapatan masyarakat, semakin baik pula aksesnya pada infrastruktur dasar lingkungan.<sup>227</sup>

Tantangan tersebut menuntut adanya perspektif baru dengan kerangka kebijakan yang lebih komprehensif integral dan visi baru yang lebih terfokus pada peningkatan kesejahteraan dan kebahagiaan manusia, lebih daripada sekedar pemenuhan kebutuhan dasar. Itu berarti, diperlukan perubahan paradigma dalam kebijakan perumahan di perkotaan. *Robert Mc Namara* ketika memegang tampuk kepemimpinan dalam *World Bank* mulai mendisain

---

<sup>226</sup>Kf. Eko Budihardjo, *Op Cit.*, 1996, halaman 113-114. Ulasan lebih jauh tentang “kekumuhan perkotaan” dapat dibaca dalam Eko Budihardjo, *Op Cit.*, 1993, halaman 45-49.

<sup>227</sup>Achmad Nurmandi, *Op Cit.*, 2006, halaman 313.

pendekatan baru yang dikenal dengan istilah “*The World Basic Needs Approach*” yang tercetus dalam “*The World bank’ Housing Sector Policy Paper*”. Namara berusaha mengkaji keterkaitan antara perumahan perkotaan dengan pembangunan ekonomi dan sosial, fungsi dari pasar dan pemasokan perumahan untuk mengatasi masalah masyarakat miskin, serta kajian tentang standar perumahan dikaitkan dengan aspek keterjangkauan.<sup>228</sup>

Perubahan Paradigma dalam kebijakan perumahan tersebut dirumuskan oleh Eko Budihardjo secara ringkas sebagai berikut:

- (1) Pembiayaan untuk perumahan perkotaan harus dipertimbangkan dalam konteks strategi pembangunan perkotaan secara keseluruhan.
- (2) Pemerintah wajib membantu masyarakat miskin melalui peningkatan kualitas lingkungan dan perubahan, sekaligus juga menciptakan lapangan kerja dan prioritas investasi pada lokasi bersangkutan.
- (3) Kebijakan dalam bidang pertanahan harus lebih menekankan kepentingan mayoritas masyarakat perkotaan yang miskin.
- (4) Pengadaan lahan pemukiman yang siap bangun dengan peluang bagi rakyat yang miskin untuk membangun rumah secara swadaya, dengan standar yang tidak perlu tinggi, merupakan titik masuk yang strategis.<sup>229</sup>

#### **3.1.4 Pusat Industri dan Perekonomian**

Dalam kebijakan tata ruang perkotaan, sebagian dari tanah di kota digunakan untuk industri dan jasa, di samping untuk pemukiman ( tempat tinggal ) dan lain sebagainya. Johara T. Jayadinata menegaskan bahwa dalam

---

<sup>228</sup>Kf. Eko Budihardjo, *Op Cit.*, 1996, halaman 117.

<sup>229</sup>Kf. Eko Budihardjo, *Loc Cit.*, 1996, halaman 117.

kehidupan ekonomi perkotaan, terdapat pendekatan yang disebut ‘pendekatan dengan dasar ekonomi’ (*economic base activities*) yang membagi kegiatan ekonomi di kota menjadi: **pertama**, kegiatan ekonomi dasar (*basic economic activities*) yang membuat dan menyalurkan barang dan jasa untuk keperluan luar kota, yakni untuk ‘ekspor’ ke wilayah sekitar kota. Barang dan jasa itu berasal dari industri, perdagangan, rekreasi (*laila*), dan sebagainya. Kegiatan ekonomi dasar merupakan hal yang penting bagi suatu kota, yaitu merupakan dasar supaya kota dapat bertahan dan berkembang. **Kedua**, kegiatan ekonomi bukan dasar (*non-basic economic activities*) yang memproduksi dan mendistribusi barang dan jasa untuk keperluan penduduk kota sendiri. Kegiatan ekonomi ini disebut juga *residential activities* atau *service activities*.<sup>230</sup>

Dalam kegiatan ekonomi tersebut, baik dalam kegiatan produksi barang dan jasa di kota untuk “ekspor” ke luar kota maupun dalam kegiatan produksi barang dan jasa untuk kebutuhan penduduk kota, maka sebagian besar tanah di kota digunakan untuk industri dan jasa di samping untuk tempat tinggal. Tanah yang digunakan dalam industri adalah untuk dijadikan sebagai tempat bekerja (pabrik), gudang, ruang makan, garasi, rumah karyawan, taman dan ruang

---

<sup>230</sup>Johara T Jayadinata, *Tata Guna Tanah dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan dan Wilayah*, Bandung: penerbit ITB, 1992, halaman 110.

terbuka, dan sebagainya. Pola penggunaan tanah untuk industri tersebut ditetapkan berdasarkan standar luas (*standard for space requirement*).<sup>231</sup>

Untuk menghindari terjadinya tumpang-tindih penggunaan lahan, maka pemerintah telah menentukan kawasan atau zona-zona industri di mana kawasan tersebut disesuaikan dengan rencana tata ruang daerah setempat. Menurut *Dorothy A. Muncy*, yang dimaksud dengan kawasan industri adalah sebagai berikut:

Kawasan industri adalah kawasan yang direncanakan dengan cara komprehensif, sehingga kegiatan industri dapat sejalan dengan kegiatan lain pada lokasi tersebut. Rencana komprehensif tersebut harus mencakup rencana jaringan jalan untuk kendaraan angkutan, garis sempadann bangunan yang sesuai, ukuran kapling yang minimum, ratio tata guna tanah minimum, kelengkapan arsitektur, kebutuhan landschap, yang semuanya dimaksudkan untuk meningkatkan keterbukaan ruang dan kemampuan tanah yang memberikan hubungan yang harmonis terhadap lingkungan sekeliling. Kawasan industri haruslah mempunyai luas yang cukup dan diletakkan pada zone yang sesuai untuk menghindari lingkungan sekeliling menjadi lebih buruk. Manajemen bertanggung jawab seterusnya untuk menjaga hubungan yang sesuai anantara kawasan industri dengan masyarakat sekeliling, dan sekaligus melindungi investasi yang telah dibuat.<sup>232</sup>

---

<sup>231</sup>Johara T Jayadinata, *Ibid.*, 1992, halaman 111-114.

<sup>232</sup>Kf. Truman A. Hartshorn, *Interpreting the City, An Urban Geograpy*. John & Sons, 1980, halaman 390. Lihat juga dalam Budi D. Sinulingga, *Pembangunan Kota, Tinjauan Regional dan Lokal*. Jakarta: Pustaka Sinar harapan, 2005, halaman 106-107. Program pembuatan kawasan industri tersebut dilengkapi dengan prasarana listrik, air, transportasi, dan telekomunikasi menurut skala internasional (Johara T Jayadinata, *Op Cit.*, 1992, halaman 114-115. Data itu dikutip dari T. Ariwibowo, "Speech of Yunior Minister of Industry, Republic Indonesia", *First PRSCO Summer Institute and International Conference of Pub lic-Private Partnership of Urban, Regional and Esonomic Development in Pacivic Rim*, Bandung: ITB, 1990, halaman 5).

Untuk negara-negara maju seperti Amerika Serikat sejak setelah perang dunia ke-II sebagian besar dari industri yang bertumbuh telah ditempatkan pada kawasan industri. Di Indonesia baru dimulai di Jakarta tahun 1970-an di Cakung, dan disusul oleh Surabaya pada awal 1980-an di Rungkut (Surabaya Industrial Estate Rungkut) dan di Medan tahun 1985 di KIM (Kawasan Industri Medan). Pada awal 1990 pertumbuhan kawasan industri di Indonesia, terutama di Jakarta dan sekitarnya sangat pesat seperti di Serpong, Bekasi, dan lain-lain. Menurut catatan Ariwibowo sebagaimana dikutip oleh Johara T Jayadinata, hingga saat ini di seluruh Indonesia sudah terdapat 140 kawasan industri dengan lahan yang dicadangkan seluas 40.000 ha, di antaranya 18.000 ha (40%) terdapat di daerah Jawa Barat dan sisanya menyebar di beberapa Provinsi di Indonesia.<sup>233</sup>

Dari segi pemanfaatannya, Budi D. Sinulingga membagi kawasan industri menjadi tiga jenis, yakni:<sup>234</sup>

- (1) Kawasan Industri Manufaktur Distribusi dan Pergudangan: pada kawasan ini terdapat kegiatan yang berkaitan dengan pabrik-pabrik pembuatan

---

<sup>233</sup>Penetapan kawasan industri di Jawa Barat tersebut berdasarkan SK Gubernur Jawa Barat No. 593 tahun 1990, yang sebagian besar terletak di kawasan Pantai utara, yaitu di Kabupaten Serang, Tangerang, Bogor, Bekasi, Karawang, Purwakarta, Bandung, Sumedang, dan Cirebon (Johara T Jayadinata, *Op Cit.*, 1992, halaman 114-115). Lihat dalam Joni Emirzon, "Kawasan Industri dalam Rangka Pelaksanaan Penataan Ruang di Kotamadya Daerah Tingkat II Palembang", *Tesis Program Magaister ilmu Hukum*, Madan: Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, 1995, halaman 130-131.

<sup>234</sup>Budi D. Sinulingga, *Op Cit.*, 2005, halaman 108-109.



makanan, pakaian, mesin-mesin dan suku cadang yang menggunakan mesin-mesin besar dengan kegiatan agak besar sehingga memerlukan lahan yang agak luas dan di samping itu terdapat juga kegiatan distribusi dan perdagangan.

- (2) Kawasan Industri Penelitian dan Ilmu Pengetahuan: kawasan ini diperuntukan buat industri-industri yang membutuhkan penelitian dan pengembangan dalam kegiatan produksinya, dan sangat peka terhadap penggunaan lingkungan akibat industri lain. Dalam kawasan ini masih dapat diberikan toleransi terhadap kegiatan industri ringan, pusat distribusi, pergudangan, dan kantor perusahaan tetapi tidak untuk industri kimia maupun industri yang menimbulkan polusi lingkungan seperti industri yang mengeluarkan debu. Dalam kawasan ini terdapat industri elektronik, peralatan listrik dan lain-lain sejenisnya yang memerlukan teknologi tinggi di dalam kegiatan produksinya. Kawasan industri seperti ini pada umumnya harus terletak pada kawasan kota metropolitan yang besar sehingga dapat mudah menjalin kerjasama dengan perguruan Tinggi.
- (3) Kawasan Industri Bisnis: merupakan salah satu bentuk kawasan industri yang terbaru yang umumnya berisi kegiatan perkantoran digabungkan dengan kawasan industri dengan pusat pelayanan perdagangan, termasuk

hotel dan restoran, dan sudah tentu industri yang terdapat di sini yang tidak mengganggu lingkungan.

Letak lokasi industri sangat tergantung pada jenis jenis industri yang dikembangkan. Sekalipun dalam tata ruang kota dipersyaratkan bahwa lokasi kawasan industri diusahakan dekat dengan jaringan transportasi terutama jalan bebas hambatan untuk memudahkan pengangkutan bahan baku maupun hasil produksinya, namun hal ini tidak berlaku secara merata untuk semua jenis industri. Ada kecenderungan bagi suatu industri untuk memilih lokasi yang tergantung kepada jenis-jenis industri berikut ini:<sup>235</sup>

- (a) Industri yang melayani pasar lokal dalam kota: jenis industri ini memerlukan kecepatan dalam pengantaran seperti industri percetakan atau surat kabar harian sehingga memerlukan lokasi yang dekata atau agak berdekatan dengan CBD (*Central Business District*). Demikian pula dengan industri yang mempunyai produk dengan volume yang melayani kebutuhan lokal cenderung untuk dekat dengan pusat kota.
- (b) Industri yang melayani pasar regional dan nasional: Industri seperti ini cenderung menempati lokasi agak jauh dari CBD dengan tujuan menghindari kemacetan lalu lintas dalam rangka mendistribusikan produksinya. Tetapi karena pasarnya adalah regional, maka harus dekat

---

<sup>235</sup>Budi D. Sinulingga, *Ibid.*, 2005, Halaman 109-110.

dengan jaringan jalan bebas hambatan. Apabila pasarnya adalah pasar nasional maka lebih menguntungkan lagi apabila dekat dengan pelabuhan.

- (c) Industri kimia dan industri berat: Jenis-jenis industri seperti cat, pabrik/konstruksi baja, perakitan mobil, yang umumnya menimbulkan gangguan lingkungan seperti timbulnya asap hasil bakaran, debu, atau suara bising, akan lebih tepat kalau ditempatkan agak jauh dari CBD maupun lingkungan pemukiman agar tidak menimbulkan dampak negatif terhadap masyarakat.
- (d) Industri teknologi tinggi: Industri seperti ini berkaitan dengan produksi dengan nilai tambah yang tinggi, biaya transportasi yang relatif murah seperti elektronik, peralatan listrik, komputer dan instrumen yang kompleks, cenderung akan berlokasi agak jauh di luar kota, karena industri seperti ini memerlukan ketelitian dalam proses produksinya sehingga suasana lingkungan harus tenang. Di samping itu industri ini sangat peka terhadap polusi udara (debu) yang dapat merusak hasil produksinya. Perlu dicatat, bahwa di samping agak jauh dari kota, maka kawasan industri seperti ini tidak boleh berdekatan dengan kawasan industri lainnya yang memberi polusi udara karena dapat mengganggu produksinya.

- (e) Industri yang mengelola makanan: Lokasi industri seperti ini harus dekat dengan sumber bahan bakunya agar hasil buangan dari pengolahan makanan ini tidak menjadi sampah yang memerlukan pengelolaan yang lebih berat. Dekat dengan sumber bahan baku tidak seperti harus jauh dari kota tapi setidaknya-tidaknya pada jalan yang merupakan sumber dari bahan baku itu.

Beberapa faktor yang menyebabkan pertumbuhan industri yang pesat di kawasan industri tersebut, antara lain:<sup>236</sup>

- (1) Prasarana perkotaan telah tersebar ke seluruh bagian kota sehingga pembangunan kawasan industri pada tiap bagian kota pada umumnya dapat dilayani.
- (2) Terbatasnya tanah yang diperuntukkan sebagai zona industri pada kawasan kota lama, sehingga tidak memungkinkan pengembangan lebih lanjut.
- (3) Pada zona industri yang lama sudah terjadi kemacetan-kemacetan lalu lintas yang membuat operasi pengangkutan tidak efisien, apa lagi bila ditingkatkan kegiatannya.

---

<sup>236</sup>Budi D. Sinulingga, *Ibid.*, 2005, halaman 107-108.

- (4) Pengangkutan barang-barang yang makin besar volumenya, memerlukan area yang luas untuk bongkar muat yang tidak mungkin disediakan lagi pada zona industri lama.
- (5) Kepastian hukum tentang rencana kota lebih mantap pada kawasan industri, sehingga para investor lebih pasti dengan rencananya terutama untuk jangka panjang. Perlu diketahui bahwa RUTRK hanya berlaku selama 10 tahun sehingga kemungkinan perubahan dapat terjadi
- (6) Para investor tidak perlu membangun UPL (Unit Pengelolaan Limbah) sendiri-sendiri yang biayanya mahal, karena telah disediakan oleh manajemen kawasan industri dengan biaya operasi yang jauh lebih murah.
- (7) Banyak permasalahan administrasi di perusahaan yang dapat diselesaikan oleh pengusaha kawasan industri. Hal ini terjadi terutama tentang jaringan birokrasi yang terlalu panjang sehingga membuat para investor merasa dirugikan dari segi waktu untuk memperoleh perizinan.

### **3.1.5. Lokasi Dalam Pemanfaatan Ruang**

Sebelum membahas tentang teori lokasi, terlebih dahulu akan dijelaskan apa yang dimaksud dengan lokasi. Landasan dari lokasi adalah ruang. Tanpa ruang tidak mungkin ada lokasi. Dalam studi tentang wilayah, yang dimaksud dengan ruang adalah permukaan bumi baik yang ada di atasnya maupun yang

ada dibawahnya sepanjang manusia masih bisa menjangkaunya.<sup>237</sup> Lokasi menggambarkan posisi pada ruang tersebut ( dapat ditentukan bujur dan lintangnya ). Namun dalam studi ruang, yang menjadi perhatian bukanlah kemampuan kita untuk membuat daftar tentang posisi berbagai benda/kegiatan yang ada dalam satu ruang wilayah melainkan analisis atas dampak/keterkaitan antara kegiatan di suatu lokasi dengan berbagai kegiatan lain pada lokasi lain. Studi tentang lokasi adalah melihat kedekatan ( atau jauhnya ) satu kegiatan dengan kegiatan lain dan apa dampaknya atas kegiatan masing-masing karena lokasi yang berdekatan/berjauhan tersebut.

Pengertian teori lokasi adalah ilmu yang menyelidiki tata ruang ( spatial order ) kegiatan ekonomi, atau ilmu yang menyelidiki alokasi geografis dari sumber-sumber yang potensial, serta hubungannya dengan atau pengaruhnya terhadap keberadaan berbagai macam usaha / kegiatan lain baik ekonomi maupun sosial.<sup>238</sup> Lokasi berbagai kegiatan seperti rumah tangga, pertokoan pabrik, pertanian, pertambangan, sekolah dan tempat ibadah tidaklah asal saja/ acak berada di lokasi tersebut, melainkan menunjukkan pola dan susunan ( mekanisme ) yang dapat diselidiki dan dapat dimengerti. Dalam kondisi ini manusia ingin selalu mengatur kegiatannya dalam suatu ruang, dan ruang dimaksud disini adalah tentang jarak. Dimana jarak adalah menjadi salah satu

---

<sup>237</sup> Robinson Tarigan, *Perencanaan Pembangunan Wilayah*, Bumi Aksara, Jakarta, 2004, hal. 70.

<sup>238</sup> Robinson Tarigan, *Ibid*, hal. 70.

unsur menciptakan gangguan, ketika manusia berhubungan / bepergian dari satu tempat ke tempat lainnya. Jarak menciptakan gangguan karena dibutuhkan waktu dan tenaga ( biaya ) untuk mencapai lokasi yang satu ke lokasi lainnya. Selain itu, jarak juga menciptakan gangguan informasi sehingga makin jauh dari suatu lokasi makin kurang diketahui potensi/ karakter yang terdapat pada lokasi tersebut.

Secara nyata dapat diamati, bahwa tentang pengadaan dan pelayanan barang dan jasa umumnya adalah di pusat-pusat perkotaan. Di masing-masing pusat kota cenderung mengembangkan bagaimana dalam pengadaan dan pelayanan barang dan jasa bisa ditempuh dalam jarak yang bisa meminimalisir cost, sehingga penggunaan ruang ( lahan ) di perkotaan khususnya industri maupun permukiman menjadikan tumpang tindih dalam suatu regulasi. Sebagaimana dikemukakan oleh *Johan Heirich Von Thunen* ( ahli ekonomi/ dan tuan tanah ) dari Jerman menulis buku berjudul “ *Der Isolierte Staat in Beziehung auf Land Wirtschaft*” pada tahun 1826. Ia mengupas tentang perbedaan lokasi dari berbagai kegiatan pertanian atas dasar perbedaan sewa tanah ( pertimbangan ekonomi ). Dalam modelnya tersebut *Von Thunen* membuat asumsi sebagai berikut :

1. Wilayah analisis bersifat terisolir sehingga tidak terdapat pengaruh pasar dari kota lain ;

2. Tipe permukiman adalah padat di pusat wilayah ( pusat pasar ) dan makin kurang padat apabila menjauh dari pusat wilayah ;
3. Seluruh wilayah model memiliki iklim, tanah dan topografi yang seragam ;
4. Fasilitas pengangkutan adalah primitif ( sesuai pada jamannya ) dan relatif seragam. Ongkos ditentukan oleh berat barang yang dibawa ;
5. Kecuali perbedaan jarak ke pasar, semua faktor alamiah yang mempengaruhi penggunaan tanah adalah seragam dan konstan.<sup>239</sup>

Penggunaan ruang ( lahan ) memang berbeda antara satu kota dengan kota lainnya, namun kecenderungan saat ini adalah pusat kota umumnya didominasi oleh kegiatan perdagangan dan jasa, sedikit ke arah luar diisi oleh kegiatan industri bercampur dengan perumahan sedang/kumuh. Perumahan elit justru mengambil lokasi lebih ke arah luar lagi ( mengutamakan kenyamanan ). Kota Semarang dalam tataran praktek secara *geo bio phisik* seperti yang terjadi di daerah kecamatan Mijen, Kecamatan Gunungpati, Wilayah Kecamatan Tugu bagian selatan dalam Perda No. 2 Tahun 1990 termasuk Bagian wilayah kota IV yang berfungsi sebagai wilayah Sub urban dan merupakan Wilayah cadangan pengembangan. Wilayah ini dicadangkan untuk pengembangan kegiatan sektor-sektor pertanian, meliputi perkebunan, peternakan dan kehutanan, perikanan darat serta sub sektor industri agraris. Namun dalam perkembangannya berdasarkan Perda No. X Tahun 1999 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota maka, daerah Kecamatan Mijen termasuk Bagian Wilayah Kota IX dalam realitasnya berubah menjadi kawasan

---

<sup>239</sup> Robinson Tarigan, Ibid, hal. 85.



perumahan, industri. Kemudian daerah Kec. Semarang Timur yang merupakan Bagian Wilayah Kota III Sub pusat pengembangannya meliputi : Pedurungan, Bangetayu, Ketileng, Tembalang, Rowosari, Meteseh, dan Gedawang, dalam praktek pengembangannya daerah Pedurungan dalam RDTRK ( Rencana Detail Tata Ruang Kota ) Perda No. 5 Tahun 1999, masuk pengembangan wilayah IV, dan telah terjadi perubahan fungsi ruang yaitu di Pedurungan telah berdiri kawasan industri Apparel, termasuk industri tekstil dalam kawasan industri besar. Perubahan fungsi ruang tersebut telah bercampur dan berdekatan dengan perumahan yang pada akhirnya lokasi ( ruang ) kawasan industri tersebut akan berada di pusat kota yang bisa berakibat atau berpeluang besar menjadi ruang ( lokasi ) berpolusi. Hal yang demikian terjadi perubahan fungsi ruang ( lokasi ) kota yang tidak konsisten dengan RDTRK ( Rencana Detail Tata Ruang Kota) sebagaimana telah ditetapkan.

### **3.2 Dinamika Ruang Kota Semarang**

Sepintas dapat disimak di sini bahwa pada dasarnya kota itu tumbuh dan berkembang secara alamiah sebagai daerah pemukiman manusia di muka bumi ini. Lahirnya kota-kota di Indonesia sesungguhnya berbeda atau menyimpang dari pola kelahiran desa atau kampung, dimana embrio dari kota umumnya terbentuk secara alamiah dan jarang direncanakan sebelumnya. Sementara proses terjadinya desa atau kampung berlangsung secara naluriah dan demi

melindungi diri dari serangan alam atau musuh, serta demi kemudahan hidup. Itulah sebabnya, ada kecenderungan untuk membangun desa atau kampung tidak jauh dari mata air, di daerah-daerah yang sedikit berbukit atau lembah dengan daratan terbuka di sekelilingnya dengan tujuan untuk mempertahankan diri dari serangan musuh, dan daerah di sekitarnya bisa digunakan untuk tempat bercocok tanam atau tempat memelihara ternak.<sup>240</sup>

B.N Marbun mensinyalir, bahwa kota-kota asli di Indonesia sebelum kedatangan Portugis dan Belanda hanyalah merupakan gugusan perumahan tanpa aturan dan tanpa rencana tata kota. Hal itu terjadi karena kota ketika itu hanya berfungsi sebagai tempat dagang dan kadang kala sebagai tempat pemukiman sementara atau musiman. Hanya kota atau pusat pemerintahan atau kerajaan saja yang bersifat permanen dengan pola perumahan rakyat yang mengelilingi istana raja atau tempat penyelenggaraan upacara keagamaan. Kota niaga Indonesia sebelum abad XVII, merupakan tumpuan atau tempat pertemuan dari berbagai suku, bangsa, dan kebudayaan sehingga dari semula telah melahirkan heterogenitas pada penduduknya. Akibatnya, pada kota tersebut tidak jelas hukum atau kebiasaan suku atau kebiasaan desa mana yang dominan.<sup>241</sup>

---

<sup>240</sup>B.N. Marbun, *Op Cit.*, 1990, halaman 38-39.

<sup>241</sup>B.N. Marbun, *Ibid.*, 1990, halaman 39.

Kota-kota di Indonesia baru bisa berkembang dengan pesat selepas tahun 1950 (terutama setelah perang kemerdekaan usai), namun tanpa ada perencanaan yang jelas. Selama penjajahan 350 tahun perkembangan kota-kota di Indonesia sangat lamban, karena hanya dikonsentrasikan secara terbatas pada beberapa kota pusat perdagangan seperti Surabaya, Semarang, Makasar, Palembang, Bandung, Yogyakarta, dan Medan di samping pusat pemerintahan seperti Jakarta ( Batavia). Pada zaman penjajahan, peranan paling dominan dalam pembentukan wajah kota jelas dipegang oleh pihak Belanda dengan rasa Eropa. Bagian kota yang paling teratur, bersih dan memperoleh prasarana jalan yang teratur, sistem perumahan yang ideal, diikuti fasilitas air ledeng, penerangan listrik, dan sambungan telepon biasanya diperuntukkan bagi orang Eropa atau mereka yang disamakan dengan orang Eropa.<sup>242</sup>

Berikut ini akan diuraikan mengenai dinamika penataan ruang Kota Semarang selama ini, terutama berkaitan dengan masalah-masalah yang dihadapi oleh “Kota Semarang Bawah” dan “Kota Semarang Atas”. Paparan yang diuraikan di sini untuk mengawali perbincangan mengenai dinamika penataan ruang Kota Semarang, antara lain mengenai sejarah Kota Semarang,

---

<sup>242</sup>Selain lebih didominasi oleh Eropa, wajah kota-kota di Indonesia juga mendapat pengaruh yang kuat dari tradisi Indonesia (pribumi) dan tradisi Asia lainnya terutama dari Cina (B.N. Marbun, *Ibid.*, 1990, halaman 1).

dinamika sosial budaya Jawa yang mewarnai kehidupan warga Kota Semarang, dan masalah kependudukan yang dialami Kota Semarang selama ini.

### 3.2.1 Sekilas Sejarah Kota Semarang

Sebagai kota raya dan ibu kota Jawa Tengah, Semarang memiliki sejarah yang panjang, yang bermula dari sebuah dataran lumpur dan kemudian berkembang pesat menjadi lingkungan maju dan menampakkan diri sebagai sebuah kota yang penting. Sebagai kota besar, ia menyerap banyak pendatang yang mencari penghidupan dan menetap di Kota Semarang sampai akhir hayatnya. Mengenai asal-muasal nama Kota Semarang dapat dikisahkan secara ringkas berikut ini.<sup>243</sup>

Di masa lalu, ada seorang dari kesultanan Demak bernama pangeran Made Pandan bersama putranya Raden Pandan Arang, meninggalkan Demak menuju ke daerah Barat. Di suatu tempat yang bernama Pulau Tirang, mereka membuka hutan guna mendirikan pesantren dan menyiarkan agama Islam. Dari waktu ke waktu daerah itu semakin subur, dan di sela-sela kesuburannya itu muncullah **pohon asam yang arang** (bahasa Jawa: **Asem Arang**), sehingga memberikan gelar atau nama daerah itu menjadi **SEMARANG**.

Sebagai pendiri desa yang kemudian diberi nama Semarang tersebut, Pangeran Made Pandan kemudian menjadi kepala daerah setempat dengan gelar **Kyai Ageng Pandan Arang I**. Sepeninggalnya, pimpinan daerah tersebut diambil alih oleh putranya, dan diberi gelar Pandan Arang II. Di bawah pimpinan Pandan Arang, daerah Semarang semakin menunjukkan pertumbuhannya yang meningkat, sehingga menarik perhatian Sultan Hadiwijaya dan Pajang untuk meningkatkan status Kota Semarang setingkat dengan Kabupaten. Seiring dengan peralihan status Semarang

---

<sup>243</sup>BUMN-ONLINE.COM. [http://members.bumn-ri.com/pt.kiw\(persero\)/news.htmlnews/id=11924](http://members.bumn-ri.com/pt.kiw(persero)/news.htmlnews/id=11924), 11 Januari 2006.

tersebut, maka pada tanggal 2 Mei 1547 bertepatan dengan Hari Raya Maulid Nabi Muhammad SAW (12 rabiul awal 954 H) Pandan Arang akhirnya dinobatkan menjadi Bupati pertama oleh Sultan Pajang setelah berkonsultasi dengan Sunan Kalijaga. Pada tanggal itu "secara adat dan politis berdirilah kota Semarang".

Masa pemerintahan Pandan Arang II menunjukkan kemakmuran dan kesejahteraan yang dapat dinikmati penduduknya. Namun masa itu tidak dapat berlangsung lama karena sesuai dengan nasihat Sunan Kalijaga, Bupati Pandan Arang II mengundurkan diri dari hidup keduniawian yang melimpah ruah. Ia meninggalkan jabatannya, meninggalkan Kota Semarang bersama keluarga menuju arah Selatan melewati Salatiga dan Boyolali, akhirnya sampai ke sebuah bukit bernama Jabalekat di daerah Klaten. Di daerah ini, beliau menjadi seorang penyiur agama Islam dan menyatukan daerah Jawa Tengah bagian Selatan dan bergelar Sunan Tembayat. Beliau wafat pada tahun 1553 dan dimakamkan di puncak Gunung Jabalkat.

Sesudah Bupati Pandan Arang mengundurkan diri lalu diganti oleh Raden Ketib, Pangeran Kanoman atau Pandan Arang III (1553-1586), kemudian disusul pengganti berikutnya yaitu Mas R. Tumenggung Tambi (1657-1659), Mas Tumenggung Wongsorejo (1659 - 1666), Mas Tumenggung Prawiroprojo (1966-1670), Mas Tumenggung Alap-alap (1670-1674), Kyai Mertonoyo, Kyai Tumenggung. Yudonegoro atau Kyai Adipati Suromenggolo (1674 -1701), Raden Mertoyudo atau Raden Surohadiningrat (1743-1751),

Marmowijoyo atau Sumowijoyo atau Sumonegoro atau Surohadimenggolo (1751-1773), Surohadimenggolo IV (1773-?), Adipati Surohadimenggolo V atau kanjeng Terboyo (?), Raden Tumenggung Surohadiningrat (?-1841), Putro Surohadimenggolo (1841-1855), Mas Ngabehi Reksonegoro (1855-1860), RTP Suryokusurno (1860-1887), RTP Reksodirjo (1887-1891), RMTA Purbaning-rat (1891-?), Raden Cokrodipuro (?-1927), RM Soebiyono (1897-1927), RM Amin Suyitno (1927-1942), RMAA Sukarman Mertohadinegoro (1942-1945), R. Soediyono Taruna Kusumo (1945-1945), hanya berlangsung satu bulan, M. Soemardjito Priyohadisubroto (tahun 1946, 1949 - 1952 yaitu masa Pemerintahan Republik Indonesia) pada waktu Pemerintahan RIS yaitu pemerintahann federal diangkat Bupati RM. Condronegoro hingga tahun 1949.

Sesudah pengakuan kedaulatan dari Belanda, jabatan Bupati diserahkan kepada M. Sumardjito. Penggantinya adalah R. Oetoyo Koesoemo (1952-1956). Kedudukannya sebagai Bupati Semarang bukan lagi mengurus kota melainkan mengurus kawasan luar kota Semarang. Hal ini terjadi sebagai akibat perkembangnya Semarang sebagai Kota Praja.

Pada tahun 1906 dengan Stadblat Nomor 120 tahun 1906 dibentuklah Pemerintah *Gemeente*. Pemerintah kota besar ini dikepalai oleh seorang *Burgemeester* (Walikota). Sistem Pemerintahan ini dipegang oleh orang-orang Belanda berakhir pada tahun 1942 dengan datangnya pemerintahan pendudukan

Jepang. Pada masa Jepang terbentuklah pemerintah daerah Semarang yang di kepalai Militer (*Shico*) dari Jepang, dan didampingi oleh dua orang wakil (*Fuku Shico*) yang masing-masing dari Jepang dan seorang bangsa Indonesia. Setelah kemerdekaan Indonesia diproklamasikan tanggal 17 Agustus 1945, pemerintahan daerah Kota Semarang belum dapat menjalankan tugasnya karena pendudukan Belanda.

Tahun 1946 Inggris atas nama Sekutu menyerahkan kota Semarang kepada pihak Belanda. Ini terjadi pada tanggal 16 Mei 1946. Tanggal 3 Juni 1946 dengan tipu muslihatnya, pihak Belanda menangkap Mr. Imam Sudjahri, walikota Semarang sebelum proklamasi kemerdekaan. Tidak lama sesudah kemerdekaan, yaitu tanggal 15 sampai 20 Oktober 1945 terjadilah peristiwa kepahlawanan pemuda-pemuda Semarang yang bertempur melawan balatentara Jepang yang bersikeras tidak bersedia menyerahkan diri kepada Pasukan Republik. Perjuangan ini dikenal dengan nama Pertempuran Lima Hari.

Selama masa pendudukan Belanda tidak ada pemerintahan daerah kota Semarang. Namun para pejuang di bidang pemerintahan tetap menjalankan pemerintahan di daerah pedalaman atau daerah pengungsian di luar kota sampai dengan bulan Desember 1948. daerah pengungsian berpindah-pindah mulai dari kota Purwodadi, Gubug, Kedungjati, Salatiga, dan akhirnya di

Yogyakarta. Pimpinan pemerintahan berturut-turut dipegang oleh R Patah, R. Prawoto-Sudibyo dan Mr. Ichsan. Pemerintahan pendudukan Belanda yang dikenal dengan Recomba berusaha membentuk kembali pemerintahan *Gemeente* seperti dimasa kolonial dulu di bawah pimpinan R Slamet Tirtosubroto. Hal itu tidak berhasil, karena dalam masa pemulihan kedaulatan harus menyerahkan kepada Komandan KMKB Semarang pada bulan Februari 1950. tanggal 1 April 1950 Mayor Suhardi, Komandan KMKB. menyerahkan kepemimpinan pemerintah daerah Semarang kepada Mr Koesoedibyono, seorang pegawai tinggi Kementerian Dalam Negeri di Yogyakarta. Beliau menyusun kembali aparat pemerintahan guna memperlancar jalannya pemerintahan.<sup>244</sup>

---

<sup>244</sup>Sejak tahun 1945 para Walikota yang memimpin kota besar Semarang yang kemudian menjadi Kota Praja dan akhirnya menjadi Kota Semarang adalah sebagai berikut: (1) Mr. Moch.Ichsan; (2) Mr. Koesoebiyono [1949 - 1 Juli 1951]; (3) R.M. Hadisoebeno Sosrowardoyo [1 Juli 1951 - 1 Januari 1958]; (4) Mr. Abdulmadjid Djojoadingrat [7 Januari 1958 - 1 Januari 1960]; (5) R.M. Soebagyono Tjondrokoesoemo [1 Januari 1961 - 26 April 1964]; (6) Mr. Wuryanto [25 April 1964 - 1 September 1966]; (7) Letkol. Soeparno [1 September 1966 - 6 Maret 1967]; (8) Letkol. R. Warsito Soegiarto [6 Maret 1967 - 2 Januari 1973]; (9) Kolonel Hadijanto [2 Januari 1973 - 15 Januari 1980]; (10) Kol. H. Imam Soeparto Tjakrajoeda SH [15 Januari 1980 - 19 Januari 1990]; (11) Kolonel H. Soetrisno Suharto [19 Januari 1990 - 19 Januari 2000]; dan (12) H. Sukawi Sutarip SH. [19 Januari 2000 – sekarang].



### **3.2.2. Topografi Kota Semarang**

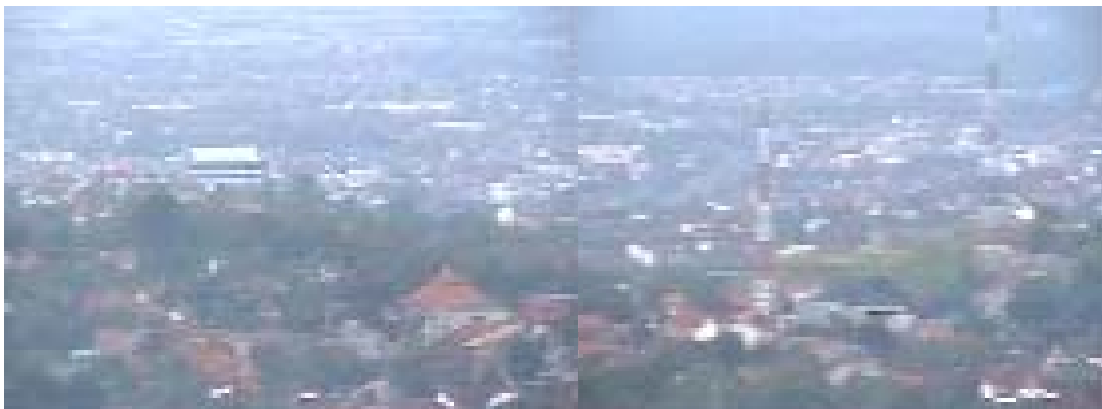
Sebelum diperluas daerah Kota Semarang adalah 99,40 Km<sup>2</sup>, setelah perluasan menjadi 364,81 Km<sup>2</sup> ( P.P. Nomor 16 Tahun 1976 ), sekarang menjadi 373,70 Km<sup>2</sup> ( sumber Kantor Statistik Kota Semarang ).

Kota Semarang terbagi menjadi wilayah dataran rendah dan wilayah perbukitan. Wilayah dataran rendah berupa lereng-lereng yang mempunyai permukaan datar dengan kemiringan 2 – 5 % dengan luas 65,22 % dari seluruh wilayah perbukitan, sedangkan wilayah dengan kemiringan 15 – 40 % dan 40 % keatas umumnya berupa pegunungan yang terletak disepanjang tepi Kaligarang, Kali Kripik, Kali Blimbing, dan Lereng Gombel, Gunung Sureng, Gunung Dua Gogor dan sepanjang perbukitan dari Kecamatan Tugu, Mijen dan Gunungpati. Daerah yang disebut terakhir ini luasnya 23,38 % dari seluruh luas tanah perbukitan.

Kondisi geologis Kota Semarang yang sebagian besar terdiri dari tanah pegunungan yang merupakan kaki gunung Ungaran dan berupa tanah batuan vulkanic, ternyata memunculkan masalah-masalah lain, timbulnya batuan-batuan dengan permeabilitas tinggi, lereng-lereng yang kritis serta batuan-batuan labil. Kondisi tersebut di atas menimbulkan implikasi yakni

terbentuknya areal-areal yang menjadi kendala ( constraint ) untuk pengembangan fisik kota.

Dalam pengembangan ekosistem kota Semarang, maka perlu dikembangkan sistem perlindungan dan pengamanan areal-areal yang termasuk dalam kategori geologis kritis dengan pengembangan hutan preservasi, disamping usaha penegasan terhadap pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1976 tentang perluasan Kota Semarang, yakni adanya kawasan hutan lindung di Wilayah barat laut dan barat Kota Semarang ( Wilayah Kecamatan Mijen dan Tugu ). Kecuali tersebut di atas diperhatikan pula pengembangan tata air, secara terpadu yakni pengamanan dan perlindungan terhadap wilayah sumber-sumber air Kota Semarang yang terletak di Kecamatan Gunungpati dan Mijen, disamping perlindungan dan pengamanan terhadap badan-badan sungai terutama di Kota Semarang, dengan memperhitungkan peranan sumber –sumber air di Daerah lainnya di sekitar Kota Semarang.



**Keterangan Gambar (1) :** Kondisi Kota “ Semarang Bawah “ saat ini dilihat dari atas Bukit Gombel ( Dok : Peneliti, 2006 ).

### **3.2.3. Dinamika Sosial Budaya Kota Semarang**

Berikut ada dua hal yang penting untuk diperbincangkan berkaitan dengan dinamika sosial budaya Kota Semarang adalah soal struktur sosial budaya<sup>245</sup> masyarakat Jawa pada umumnya, dan soal dinamika kehidupan masyarakat di Kota Semarang. Perbincangan soal struktur sosial budaya masyarakat Jawa ini penting, karena dinamika kehidupang masyarakat di Kota Semarang dalam perjalanan sejarahnya selama ini tidak terlepas dari struktur sosial budaya yang demikian itu.

#### **3.2.3.1 Struktur Sosial Budaya Masyarakat Jawa**

Dalam memperbincangkan dinamika sosial budaya masyarakat Jawa pada umumnya termasuk di dalamnya masyarakat yang menghuni Kota Semarang penulis merasa cukup terbantu dengan adanya tulisan yang dibuat oleh Mudjahirin Thohir tentang “Wacana Masyarakat dan kebudayaan Jawa Pesisiran” (1999), Marbangun Hardjowirogo tentang “Manusia Jawa” (1984), dan Cliforfd Geertz tentang “Abangan, Santri dan Priyayi dalam Masyarakat

---

<sup>245</sup>Sistem sosial budaya secara sederhana dapat dimaknakan sebagai suatu keseluruhan dari unsur-unsur tata nilai, tata sosial, dan tata laku manusia yang saling berkaitan dan masing-masing unsur bekerja secara mandiri serta bersama-sama satu sama lain saling mendukung untuk mencapai tujuan hidup manusia dalam hidup bermasyarakat. Uraian lengkap tentang sistem sosial budaya pada umumnya, dapat dibaca dalam Jacobus Ranjabar, *Sistem Sosial Budaya Indonesia, Suatu Pengantar*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2006.

Jawa” (1984). Apabila dilihat dari jauh dekatnya pusat pemerintahan administratif, masyarakat Jawa bisa dibedakan ke dalam dua kelompok, yakni: mereka yang tinggal di perkotaan, dan yang tinggal di pedesaan. Sedangkan jika dilihat dari segi lingkungannya, maka masyarakat Jawa bisa dibedakan ke dalam masyarakat yang tinggal di seputar daerah pegunungan, dataran, dan pantai. Tetapi jika tinjauannya pada wilayah kebudayaan (*culture area*) Jawa dari masa lalunya yakni pada masa Kerajaan Mataram, maka masyarakat Jawa dapat dibedakan ke dalam tiga tipe wilayah kebudayaan, yaitu (a) **Negarigung**, (b) **mancanagari**, dan (c) **pesisiran**.<sup>246</sup>

Masyarakat **Negarigung** adalah masyarakat yang tinggal diseputar Kota Solo dan Yogyakarta, yang menamakan diri orang negeri (*tiyang nagari*) dan hidup dalam peradaban Jawa yang dahulunya berakar dari keraton. Oleh karena bersumber dan berakar dari keraton, maka peradabannya masuk dalam kategori peradaban besar (*great tradition*) dengan ciri-ciri mengutamakan kahalusan (baik bahasa maupun kesenian), dan pandangan-pandangan keagamaannya cenderung *sinkretik*. Sedangkan masyarakat **Mancanagari** adalah kelompok masyarakat Jawa yang berada di luar keraton, yang memiliki

---

<sup>246</sup>Pengelompokkan masyarakat Jawa seperti ini dilakukan oleh De Graaf (1949), Schrieke (1959), dan Ricklefs (1974) sebagaimana dikutip kembali oleh Marbangun Hardjowirogo dalam *Manusia Jawa*, Jakarta: Inti Idayu Press, 1984, halaman 105. Baca juga dalam Mudjahirin Thohir, *Wacana Masyarakat dan kebudayaan Jawa Pesisiran*. Semarang: Penerbit Bendera, 1999, halaman 1-2.

kemiripan-kemiripan dengan masyarakat Negarigung dalam hal pengutamaan tutur bahasa dan keseniannya, kendatipun kualitasnya tidak sebaik atau sehalus peradaban keraton. Tipologi masyarakat demikian ini lebih diperuntukan bagi masyarakat Jawa yang disebut sebagai *tiyang pinggiran* (orang-orang pinggiran), yakni yang berada di luar Kota Solo dan Yogyakarta dan sebagai penganut kebudayaan yang berkembang di Kerajaan Jawa mataram antara abad 17 hingga abad 19.<sup>247</sup>

Sementara masyarakat **pepesisiran**, yakni masyarakat Jawa yang tinggal di sepanjang daerah Pantai utara Pulau Jawa yang dikenal dengan sebutan *tiyang pepesisiran*. Kelompok masyarakat pepesisiran ini dibagi dalam dua kategori, yakni pepesisiran barat dan pepesisiran timur. Masyarakat pepesisiran barat meliputi daerah-daerah Demak, Kendal, Batang, Pekalongan, Pemalang, Wiradesa, Tegal, dan Brebesa. Sedangkan masyarakat pepesisiran timur meliputi daerah Cengkal Sewu, Surabaya, Gresik, Sedayu, Tuban, Lasem, Juwana, Pati, Kudus, dan Jepara. Corak masyarakat pepesisiran umumnya ditandai oleh sikap-sikapnya yang lugas, spontan, tutur kata yang digunakan cenderung kasar, demikian pula tipe dari keseniannya. Sedangkan dari segi

---

<sup>247</sup>Dengan menggunakan cara berpikir bipolar, maka peradaban yang bersumber dan berakar dari luar kereaton, disebut peradaban kecil (*litle tradition*), yakni yang dimiliki dan dikembangkan oleh masyarakat Mancanagari dan masyarakat pepesisiran [Marbangun Hardjowirogo, *Loc Cit.*, 1984, halaman 105. Juga dalam Mudjahirin Thohir, *Op Cit.*, 1999, halaman 2].

keagamaannya cenderung *puritan* dibanding dengan masyarakat **Mancanegari** dan **Negarigung**.<sup>248</sup>

Dalam perjalanan waktu dinamika kehidupan sosial budaya masyarakat Jawa yang demikian itu semakin kompleks dengan adanya pertemuan antara tradisi Kejawen<sup>249</sup> yang dikembangkan oleh keraton dengan tradisi Islam yang dibangun dan dikembangkan melalui peradaban Mataram. Akibat pertemuan antara tradisi Kejawen dan tradisi Islam Mataram, maka terjadilah semacam ketegangan atau konflik dan kemudian terciptalah struktur sosial budaya masyarakat Jawa yang baru.

Atas dasar itu Clifford Geertz (1960) membuat kategorisasi masyarakat Jawa ke dalam tiga golongan, yakni: (a) golongan **Priyayi**, yakni kelompok masyarakat yang kehidupan keagamaannya masih kuat dipengaruhi oleh tradisi Kejawen yang ditumbuh-kembangkan oleh Keraton; (b) golongan **Santri**, yakni kelompok masyarakat yang kehidupan keagamaannya lebih berorientasi pada tradisi Islam yang ditumbuh-kembangkan melalui peradaban Mataram; dan (c) golongan **Abangan**, yakni kelompok masyarakat yang berada di

---

<sup>248</sup>Pada masa Kerajaan Mataram anatar tahun 1613 hingga 1709 daerah-daerah pesisiran umumnya menjadi daerah kekuasaan Kerajaan Mataram, namun antara tahun 1743 sampai tahun 1746, daerah pesisiran secara berangsur-angsur diambilalih oleh Kompeni (VOC) [Marbangun Hardjowirogo, *Loc Cit.*, 1984, halaman 105. Juga dalam Mudjahirin Thohir, *Op Cit.*, 1999, halaman 2-3].

<sup>249</sup>Penjelasan yang relatif memadai tentang tradisi Kejawen, dapat dibaca dalam Suwardi Endraswara, *Mistik Kejawen: Sinkretisme, Simbolisme dan Sufisme dalam Budaya Spiritual Jawa*. Yogyakarta: Penerbit Narasi, 2003.

tengah-tengah yang tidak kuat mendapat pengaruh dari tradisi Kejawen maupun dari Islam Mataram.<sup>250</sup> Mengenai karakteristik dari ketiga kelompok masyarakat tersebut dapat dilihat dalam **tabel** berikut ini.

Sebagai akibat perbedaan orientasi keagamaan itu, maka antara kelompok masyarakat tersebut (terutama antara golongan priyayi dan santri) mudah timbul ketegangan atau konflik. Masyarakat pesisir yang mengidentifikasi diri sebagai golongan santri mengecam spiritualisme golongan priyayi yang sinkretis karena sinkretisme dianggap sebagai yang bertentangan dengan ajaran ketauhidan. Sementara itu, kaum Kejawen yang diwakili oleh golongan priyayi melihat sikap-sikap umat Islam santri sebagai keadaan yang mencemaskan.<sup>251</sup>

---

<sup>250</sup>Clifford Geertz, *Abangan, Santri, Priyayi dalam Masyarakat Jawa*. Edisi terjemahan Azwab Mahasin, Jakarta: Pustaka jaya, 1984. Lihat juga dalam Mudjahirin Thohir, *Op Cit.*, 1999, halaman 3-5.

<sup>251</sup>Dalam proses kesejarahannya, masing-masing kelompok keagamaan, berusaha untuk saling memperluas dan mengembangkan pengaruhnya kepada masyarakat di sekitarnya, mendesak faham-faham lain, dan sekaligus mempertahankan diri dari faham-faham yang berbeda (Mudjahirin Thohir, *Op Cit.*, 1999, halaman 4).

Tabel 2  
Struktur sosial budaya Jawa menurut Clifford Geertz<sup>252</sup>

Titik Tolak	Kategori	Kelompok	Ideologi	Tradisi Keagamaan
Inti Struktur Sosial Jawa	Desa	Abangan	Animistis	Slametan
	Pasar	Santri	Islam	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pelaksanaan pokok peribadatan Islam</li> <li>• Menyatu dgn kompleksitas kehidupan sosial, politik, dll</li> </ul>
	Birokrasi Pemerintahan	Priyayi	Hinduistik Kejawen	Pengembangan etiket keraton (kehalusan)

Kategorisasi struktur sosial budaya Jawa yang demikian itu dalam perjalanan waktu sudah semakin kabur, terutama menyangkut dominasi wilayah desa, pasar dan birokrasi pemerintahan (keraton) untuk masing-masing golongan masyarakat sudah semakin tidak relevan lagi karena sudah terjadi pembauran yang relatif merata antara ketiga kelompok masyarakat tersebut. Dengan demikian, wilayah pesisir (pasar) yang dahulu lebih didominasi oleh golongan santri, sekarang sudah dibanjiri juga oleh masyarakat pedesaan yang dikategorikan sebagai golongan Abangan. Hal ini sebagai konsekuensi logis dari gemerlap perkotaan yang mendorong masyarakat pedesaan berbondong-

<sup>252</sup>Mudjahirin Thohir, *Op Cit.*, 1999, halaman 5.



bondong untuk mengadu nasib ke kota. Demikian pula, berkat penyebaran agama Islam yang demikian intensif menyebabkan kehidupan keagamaan di pedalaman Jawa (pedesaan) dan bahkan dalam lingkungan keraton pun sudah mulai bergeser. Semula di daerah tersebut lebih didominasi oleh golongan Abangan dan Priyayi, tapi kini para santri pun ikut mewarnai kehidupan masyarakat di pedesaan dan lingkungan keraton.

### 3.2.3.2 Dinamika Kehidupan Masyarakat Semarang

Mengenai dinamika kehidupan masyarakat Semarang, dapat dicermati dari riwayat perkembangan kota Semarang itu sendiri yang dimulai dari tahun 900 Masehi hingga masa kemerdekaan RI.<sup>253</sup> **Pertama**, periode sebelum tahun 900 Masehi, yakni masa sebelum terbentuknya dataran *aluvial*, untuk pertama kali Semarang berada di kaki G. Ungaran berbatasan dengan pantai utara (termasuk Rican, Mugas, G. Sawo, Gajahmungkur barat, Karang Kumpul atas, Sampangan, Wotgaleh, Simongan, Krapyak dan Jerakah). Menurut catatan sejarah, di kawasan ini terdapat dua kerajaan Hindia, yaitu Bhumi Mataram dan Cailendra yang memiliki pelabuhan laut di Ujung Negara (Batang), Semarang, Keling, Jepara, dan Juwono).

---

<sup>253</sup>Purnomo Raharjo, dkk., “Perkembangan Kota Muka Laut Semarang dan Bukti Penurunan (Land Subsidence): Kasus: Pelabuhan Tanjung Mas” [Sumber: [http://www.mgi.esdm.go.id/en/index2.php?page=artikel&id\\_artikel=16](http://www.mgi.esdm.go.id/en/index2.php?page=artikel&id_artikel=16)].

**Kedua**, periode 900 - 1500 Masehi merupakan awal terbentuknya dataran aluvial atau sedimen kuarter yang berasal dari Kali Kreo, Kali Kripik, dan Kali Garang yang merupakan sarana transportasi utama di zaman Kerajaan Medang Kawulan (924). Semula Semarang tidak terlalu dikenal, namun ketika Kerajaan Demak – Pajang berkuasa, Semarang mulai dikenal berkat usaha P. Made Pandan dan puteranya R. Pandan Arang untuk membuka daerah Pantai Tirang di bagian barat Kerajaan Demak). Ketika P. Made Pandan dinobatkan sebagai Kyai Ageng Pandan Arang I untuk menduduki jabatan bupati I Kabupaten Semarang (1418), Semarang lebih berfungsi sebagai kota perniagaan Kerajaan Demak, dan sekaligus sebagai pusat penyiaran agama Islam.

**Ketiga**, periode 1500 - 1700 merupakan awal pembentukan Kota Semarang, dan dikenal sebagai pelabuhan yang penting. Garis pantai berada di Sleko (sekarang). Bangsa asing pun berdatangan, seperti Cina (abad 15), Portugis (abad 16), Melayu (1450), Hindia, Arab/Persia, dan Belanda (awal abad 17). Semenjak Belanda mulai menanamkan kekuasaannya melalui VOC, Semarang lalu digadaikan oleh Susuhunan Surakarta kepada Belanda terhitung sejak 15 Januari 1678, dan difungsikan sebagai daerah pertahanan militer dan perniagaan VOC.

**Keempat**, periode 1700 - 1906, Semarang mulai menampakkan wujudnya sebagai kota yang sebenarnya. Situasi ini ditandai dengan perpindahan kegiatan militer Belanda ke Semarang yang semula dipusatkan di Jepara berdasarkan Perjanjian dengan Sunan Paku Buwono I pada tanggal 1 Oktober 1705. Perubahan status, fungsi, fisik dan kehidupan sosial di Kota Semarang ini sekaligus memperkuat posisinya sebagai pusat kegiatan politik kolonial setelah Kota Batavia, dan untuk itu dibangunlah benteng, kantor-kantor dagang, dan pemerintahan pribumi. Pada masa ini pula Semarang mulai berfungsi sebagai kota administrasi pemerintahan (Gubernur Jenderal Jawa Utara), kota perniagaan, dan kota pertahanan/militer. Untuk mendukung fungsi dan peran kota Semarang yang demikian itu, maka mulai dibangunlah villa-villa di Bojong dan Randusari, menjadikan Pelabuhan Semarang sebagai pelabuhan dalam perdagangan dunia, pembuatan jalan kereta api Semarang-Yogya (1864), membuka jaringan telepon dengan Jakarta dan Surabaya (1884), dan pembukaan kantor pos (1862).

**Kelima**, periode 1906 - 1942 mulai dibentuklah Pemerintahan Kota Praja Semarang berdasarkan *Staatblad* No 120 tahun 1906. Sejak saat itu mulai dibangun pemukiman yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana seperti stadion, taman kota, jaringan jalan, drainase, dan lain-lain. Kota Semarang sejak saat itu berperan cukup efektif sebagai pusat perdagangan, militer,

pemerintahan, pendidikan, dan pariwisata. Untuk itu, lebih dikonsentrasikan untuk menertibkan sistem administrasi pemerintahan, ketimbang sektor yang lain seperti sektor sosial ekonomi, budaya dan perencanaan fisik kota secara menyeluruh. Kondisi yang demikian itulah yang menjadi pemicu munculnya pergerakan politik untuk melawan Belanda.

**Keenam**, dinamika kehidupan masyarakat pada periode 1942 - 1976 ditandai dengan beberapa peristiwa penting yang diawali masuknya kekuasaan militer Jepang. Saat itu tidak ada aktivitas pembangunan yang berarti di Kota Semarang (dan juga tentunya di daerah-daerah lain), karena lebih diarahkan fungsinya untuk mendukung kebutuhan militer (perang) Jepang. Selang beberapa tahun kemudian Semarang mulai bebenah diri berseiring dengan penyerahan pemerintahan dari Militer Jepang kepada pejabat tinggi kementerian dalam negeri (pamong praja).

Sejak saat itu Pembangunan Kota Semarang semakin pesat, di mana mulai marak pertumbuhan pemukiman penduduk seperti di Grobogan, Seroja, Pelabuhan, Jangli dan Mrican. Aspek Perdagangan pun berkembang pesat dengan hadirnya Pasar Johar, Pasar Bulu, Pasar Karangayu, Pasar Dargo, dan Pasar Langgar. Transportasi pun berkembang dengan pesatnya seiring dengan pembukaan terminal bus dan mini bus. Demikian pula, bidang industri juga mulai menampilkan tanda-tanda kemajuannya, yakni di Srandol dan sekitar

kota Semarang. Terhitung sejak tahun 1976, pembangunan Kota Semarang diarahkan ke arah wilayah Mijen, Gunungpati, Tugu dan Genuk; dan sejak saat itu mulai disusun rencana jangka panjang pembangunan Kota Semarang dengan mengoptimalkan peruntukan tanah di kota Semarang.

Secara administratif, Semarang sebagai salah kota yang dipimpin oleh walikota itu terletak sekitar 485 km sebelah timur Jakarta, atau 308 km sebelah barat Kota Surabaya. Semarang berbatasan dengan Laut Jawa di bagian utara, Kabupaten Demak di bagian timur, Kabupaten Semarang di bagian selatan, dan Kabupaten Kendal di bagian barat. Kota tua yang didirikan pada tanggal 2 Mei 1547 itu, kini melingkupi 16 kecamatan, yang terbagi lagi menjadi 177 kelurahan. Ke-16 Kecamatan itu adalah: (1) Banyumanik, (2) Candisari, (3) Gajahmungkur, (4) Gayamsari, (5) Genuk, (6) Gunungpati, (7) Mijen, (8) Ngaliyan, (9) Pedurungan, (10) Semarang Barat, (11) Semarang Selatan, (12) Semarang Tengah, (13) Semarang Timur, (14) Semarang Utara, (15) Tembalang, dan (16) Kecamatan Tugu.<sup>254</sup>

Kota Semarang dapat ditempuh melalui perjalanan darat, laut, dan udara. Semarang dilalui oleh jalur Pantura (pantai utara) yang menghubungkan Jakarta dengan kota-kota di pantai utara Pulau Jawa. Saat ini

---

<sup>254</sup>Sebagian besar informasi yang dipaparkan di dalam topik ini diakses dari situs resmi yang secara khusus menyediakan informasi tentang Kota Semarang, yakni <http://www.id.wikipediaorg/wiki/Semarang>.

sedang dibangun jalan tol yang menghubungkan Semarang dengan Kota Surakarta - Solo, yang adalah kota terbesar kedua di Jawa Tengah. Angkutan bus antarkota dipusatkan di Terminal Terboyo, sedangkan angkutan dalam kota dilayani oleh bus kota, angkot, dan becak.

Selain itu, Semarang juga memiliki dua Stasiun Kereta Api, yakni Stasiun Tawang untuk kereta api kelas bisnis dan eksekutif, dan Stasiun Poncol untuk kereta api kelas ekonomi dan angkutan barang. Kereta api yang menyinggahi kedua stasiun tersebut diantaranya adalah Kereta Api jurusan Semarang-Jakarta, Semarang-Bandung, Semarang-Surabaya, Jakarta Semarang Jombang, dan Jakarta-Semarang-Malang. Sementara itu angkutan udara dilayani di Bandara Ahmad Yani, yang menghubungkan Semarang dengan sejumlah kota-kota besar Indonesia setiap harinya, Pelabuhan Laut Tanjung Mas menghubungkan Semarang dengan sejumlah kota-kota pelabuhan laut di seluruh Indonesia; dan sekaligus sebagai pelabuhan terminal peti kemas.

Kota Semarang yang memiliki slogan sebagai "Kota ATLAS" (Aman, Tertib, Lancar, Asri dan Sehat) itu, memiliki sejumlah perguruan tinggi negeri ternama. Beberapa diantaranya adalah Universitas Diponegoro (Undip), Universitas Negeri Semarang (Unnes), Politeknik Negeri Semarang, IAIN Walisongo, dan Akademi Kepolisian. Sedangkan perguruan tinggi swasta antara lain Universitas Islam Sultan Agung, Universitas Katolik

Soegijapranata, Universitas Tujuh Belas Agustus (Untag), Universitas Dian Nus-wantoro, Universitas Stikubank, Universitas Semarang, Universitas Muhammadiyah Semarang. Untuk tingkat sekolah menengah atas terdapat beberapa sekolah yang ternama seperti SMA Kolese Loyola, SMA 3 Semarang, SMA 4 Semarang, SMA Karangturi, SMA Sedes Sapientiae, SMA Kebondalem, SMA Theresiana, SMA Kristen YSKI, dan SMA Kesatrian 1. Selain itu, beberapa sekolah favorit untuk tingkat lanjutan pertama adalah SMP PL Domenico Savio, SMPN 3, SMP Maria Mediatrix, SMP Theresiana dan lain sebagainya.

Di Kota Semarang terbit pula beberapa surat kabar yang beredar cukup luas disponsori oleh Suara Merdeka Group dan Jawa Pos Group, antara lain Harian Suara Merdeka, Harian Sore Wawasan, Harian Meteor dan Radar Semarang. Sedangkan, televisi lokal di Semarang adalah TV Borobudur, Pro TV, TVKU, dan Cakra TV. Selain itu, Kota Semarang juga masih memiliki keunikan-keunikan lain, seperti:

- (1) Makanan khas Semarang antara lain adalah lumpia Semarang, tempe mendoan, soto bangkong, tahu petis, tahu gimbal, bandeng presto, wingko babat, dan nasi kucing atau sego kucing.
- (2) Seni budaya khas Semarang antara lain *warak ngendog*, dan *dugderan* yang diadakan menjelang datangnya bulan ramadhan.

- (3) Sejumlah rumah sakit besar terdapat di Semarang, antara lain RSUP Dr. Karyadi, Rumah Sakit Tlogorejo, Rumah Sakit Elizabeth, dan RSU PKU Muhammadiyah Roemani.
- (4) Pusat pembelanjaan (*Shopping center*) di Semarang antara lain Ciputra Mall, Simpang Lima Plaza, Java Mall, Sri Ratu Dept Store, Ramayana Dept Store, Ada Dept Store.
- (5) Hotel berbintang yang terkenal di Semarang adalah Grand Candi, Ciputra, Horizon, Graha Santika, Patra Jasa, Novotel, dan lain-lain.

### **3.2.2 Masalah Kependudukan dan Lokasi Huniannya**

Sebagai sebuah kota di pesisir Laut Jawa, Semarang memang sudah tumbuh sedemikian rupa menjadi sebuah metropolitan, walaupun tidak sepesat Jakarta dan Surabaya, Secara fisik Kota Semarang juga sudah tumbuh menjadi sebuah kota modern, dan perkembangan yang demikian itu dapat dilihat antara lain dari tumbuh dan menyebarnya mall, hotel, dan perguruan tinggi, perumahan-perumahan modern, dan lain sebagainya di seluruh pelosok Kota Semarang.

Ditinjau dari besarnya jumlah penduduk kota-kota di Indonesia, maka terdapat 9 (sembilan) kota yang masuk kriteria kota raya dan 5 (lima) kota besar yang memiliki jumlah penduduk lebih dari 500.000 orang. Dari kesembilan kota raya tersebut yang memiliki penduduk lebih dari 1 (satu) juta



orang penduduk yaitu Jakarta, Surabaya, Bandung, Medan, Palembang, Semarang, Tangerang, dan Ujung Pandang dan Bogor. Sedangkan yang termasuk dalam kategori Kota Besar adalah Bandar Lampung, Padang, dan Bogor. Dari data tersebut tampak, bahwa Kota dengan luas sekitar 373,67 km<sup>2</sup> ini dihuni oleh sekitar 1.393.000 jiwa (2004) termasuk dalam urutan ke-6 dari sembilan kota raya di Indonesia.

Penduduk Kota Semarang pada umumnya adalah suku Jawa yang hidup membaaur dengan komunitas lain seperti Batak/Tapanuli, Betawi, Cina (Tionghoa), Madura, Melayu, Minangkabau, Sunda/Priangan, dan Lain-lain dengan menggunakan Bahasa Jawa dan bahasa Indonesia dalam berkomunikasi. Agama mayoritas yang dianut oleh warga Semarang adalah Islam, Katolik/ Protestan, Hindu, dan Budha, dan lain-lain. Mengenai sebaran kelompok suku tersebut di seluruh wilayah Kota Semarang, sebagaimana tampak dalam **tabel** berikut ini. Tabel tersebut memperlihatkan mayoritas penduduk kota Semarang adalah suku Jawa yang berjumlah 1.255.768 jiwa, kemudian diikuti oleh kelompok-kelompok suku yang lain seperti Batak/Tapanuli, Betawi, Cina, Madura, Melayu, Minangkabau, dan Sunda/Priangan dengan jumlah yang berkisar di bawah 100.000 jiwa.

Tabel 3  
Data Penduduk Kota Semarang Menurut Kecamatan  
dan Suku Bangsa, 2006

No	KECAMATAN	SUKU BANGSA									JMLH
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	
1	Mijen	18	3	24	38,226	73	6	1	77	136	38,564
2	Gunungpati	34	32	191	61,989	53	32	3	211	188	62,733
3	Banyumanik	381	130	757	103,799	174	212	249	1,193	1,749	108,644
4	Gajahmungkur	350	131	1,213	56,157	77	228	98	886	1,095	60,235
5	Semarang Sltan	304	123	2,220	71,188	121	175	91	925	973	76,120
6	Candisari	224	46	897	74,183	39	60	72	605	822	76,948
7	Tembalang	264	79	462	112,727	101	156	79	876	1,325	116,069
8	Pedurungan	519	133	4,565	137,688	241	326	158	1,339	1,541	146,510
9	Genuk	128	21	1,590	65,822	133	26	48	263	447	68,478
10	Gayamsari	55	10	949	59,188	126	21	14	140	358	60,861
11	Semarang Tmr	72	11	12,496	65,602	56	27	5	158	500	78,927
12	Semarang Utr	224	86	11,191	102,432	534	104	101	598	1,583	116,853
13	Semarang Tng	88	28	14,072	53,581	63	57	101	497	765	69,252
14	Semarang Brt	399	64	7,401	133,918	116	162	150	1,073	1,322	144,605
15	Tugu	18	2	7	25,191	11	5	4	99	122	25,459
16	Ngaliyan	284	97	321	94,077	134	130	79	642	791	96,555
TOTAL		3,362	996	58,356	1,255,768	94,077	1,727	1,253	9,582	13,717	1.393.000

**Keterangan:** Sumber Data: Kantor Statistik Kota Semarang 2005, Sensus Penduduk 2004. Suku Bangsa: 1. Batak/Tapanuli; 2. Betawi; 3. Cina; 4. Jawa; 5. Madura; 6. Melayu; 7. Minangkabau; 8. Sunda/Priangan; 9. Lainnya.

Dalam pengantar LPJ (Laporan Pertanggungjawaban) Wali Kota Semarang pada akhir tahun 2005, disebutkan bahwa penduduk kota Semarang dari tahun ke tahun terus bertambah, dan jumlah penduduk yang tercatat pada tahun 2004 mencapai 1.393.000 jiwa, dan bahkan pada tahun 2005 jumlah penduduk Kota Semarang bertambah menjadi 1.419.734 Jiwa. Dengan kata lain, tingkat pertumbuhan penduduk di Ibu Kota Jawa Tengah ini mencapai 1,47%. Kenaikan itu antara lain dipengaruhi oleh daya tarik sebagai ibu kota

Provinsi Jateng sekaligus pusat aktivitas ekonomi. Daya tarik itulah yang kemudian menyebabkan penduduk dari luar daerah bermigrasi ke Kota Semarang.

Kondisi kependudukan yang demikian itu dapat menimbulkan berbagai persoalan, antara lain selalu diikuti dengan peningkatan kebutuhan permukiman. Bagi warga dengan kelas ekonomi menengah ke atas, kebutuhan ini sering dipenuhi dengan membeli rumah di perumahan. Namun, bagi masyarakat menengah ke bawah cenderung berusaha untuk mendapatkan tempat tinggal dengan cara mengontrak atau membuat rumah di lahan yang tidak layak, dan bahkan di wilayah yang tidak aman dari banjir dan longsor. Perumahan bukan hanya tumbuh di kawasan perbukitan, melainkan juga di lahan-lahan hasil reklamasi.

Perumahan Tanah Mas yang dibangun pada tahun 1980 di Panggung Lor Semarang Utara, merupakan *real estate* pertama di Kota Semarang yang didirikan di atas lahan seperti itu, dan kini perumahan tersebut setiap tahun menghadapi persoalan serius berupa rob dan banjir. Tumbuhnya permukiman di daerah rawan itu sebenarnya dapat dikurangi jika pemerintah mau membudayakan permukiman vertikal. Konsep bermukim seperti ini memang belum membudaya, namun bukan berarti upaya mengubah cara berpikir masyarakat tentang bermukim tak bisa dilakukan sama sekali. Pemerintah memang sudah saatnya mengkampanyekan konsep bermukim vertikal, sekalipun konstruksi semacam itu tidak murah.<sup>255</sup>

---

<sup>255</sup> Ketua Program Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota Universitas Diponegoro Sugiono Soetomo, hasil wawancara 2006. Hal senada disampaikan oleh Sudjadi, Ketua *Real Estate Indonesia* (REI) Jateng, hasil wawancara 2006.

### **3.2.3 Karakteristik Ruang Kota Semarang**

Sebagian besar wilayah Kota Semarang merupakan daerah dataran rendah yang terletak sekitar 4 kilometer dari garis pantai. Dataran rendah Kota Semarang yang lebih dikenal dengan sebutan "Kota Semarang Bawah" ini seringkali dilanda banjir sebagai akibat luapan air laut (*rob*). Sedangkan, di sebelah selatan Kota Semarang merupakan dataran tinggi, yang lebih dikenal dengan sebutan "Kota Semarang Atas", di antaranya meliputi kecamatan Candi, Mijen, Gunungpati, dan Banyumanik.

#### **3.2.4.1 Ruang Kota “Semarang Bawah”**

Dengan berkembangnya kota Semarang tentunya membawa konsekuensi akan kebutuhan lahan ke arah dataran pesisir pantai, hal yang menjadi penting adalah daya dukung kawasan bertumpu pada dataran *alluvial* hasil perkembangan garis pantai atau hasil proses sedimentasi.<sup>256</sup> Masalah yang berkembang selama ini berkaitan dengan kawasan Kota Semarang, terutama di “Kota Semarang Bawah” yang berdekatan dengan Pantura adalah terjadinya penurun-an pada kawasan kota sehingga terjadinya banjir tahunan (ROB) yang tentunya dapat dibuktikan dari pengukuran geodetik terhadap rata-rata permukaan laut.

---

<sup>256</sup>Purnomo Raharjo, dkk., *Ibid*.

Pada tahun 2004 Tim PPPGL telah melakukan pengukuran penurunan yang terjadi pada infrastruktur Pelabuhan Tanjung Emas Semarang dalam kaitan rencana pengembangan pelabuhan. Dalam beberapa tahun terakhir ini Pelabuhan Tanjung Emas telah berkembang begitu pesat antara lain ditandai dengan meningkatnya jumlah penumpang setiap tahunnya dan kegiatan bongkar muat peti kemas untuk kegiatan eksport-import yang meningkat.

Untuk mencukupi kebutuhan air bersih di Pelabuhan Tanjung Emas sebagian di antaranya menggunakan air tanah melalui sumur dalam. Pengambilan air tanah secara berlebihan menimbulkan dampak lingkungan yang serius, salah satu diantaranya adalah adanya penurunan permukaan air tanah yang dapat mengakibatkan penurunan permukaan tanah (*land subsidence*) pada daerah yang cukup luas.

Untuk membuktikan bahwa telah terjadi penurunan maka diperlukan catatan Sejarah perkembangan kota dan data pengukuran geodetik berdasarkan titik referensi yang telah ada. Studi kasus yang dilakukan untuk membuktikan terjadinya penurunan dilakukan pada Pelabuhan Tanjung Emas dalam kaitan rencana pengembangannya.<sup>257</sup>

Secara fisiogarafi kota Semarang terletak pada dataran *alluvial* merupakan hasil endapan yang berasal dari daratan ditransport melalui sungai-sungai besar dan hasil proses sedimentasi di wilayah pantai. Dataran *aluvial* ini dilatarbelakangi oleh jajaran pegunungan Serayu Utara di bagian selatan, dan sebelah timur dibatasi oleh perbukitan Kendeng dan di utara berhadapan dengan Laut Jawa. Secara geologi litologi penyusun terdiri dari endapan kuarter berupa *alluvial*, formasi damar, breksi, breksi volkanik, lava dan formasi penyayatan, sedangkan endapan tersier merupakan endapan marin. Struktur yang berkembang adalah antiklin di bagian selatan merupakan daerah

---

<sup>257</sup>Purnomo Raharjo, dkk., *Ibid.*

tinggian dan sesar normal. Kemiringan lereng yang tergambar dimulai dari kemiringan landai 0-5%, bergelombang 5%-15%, curam 15%-30% dan terjal 30 - > 70 %.<sup>258</sup>

Pengukuran pasang surut adalah penting di dalam perencanaan bangunan pantai dan pelabuhan. Elevasi muka air tertinggi (pasang) dan terendah (surut) sangat penting untuk merencanakan bangunan-bangunan tersebut. Sebagai contoh, elevasi puncak bangunan dermaga, *breakwater*, pemecah gelombang, dan sebagainya ditentukan oleh elevasi muka air pasang, sementara kedalaman alur pelayaran/pelabuhan ditentukan oleh muka air surut.<sup>259</sup>

#### **3.2.4.2 Ruang Kota “Semarang Atas”**

Menyadari akan problem rob dan banjir yang selalu melanda “Kota Semarang Bawah”, maka akhir-akhir ini ada kecenderungan yang cukup kuat masyarakat untuk berpindah ke kawasan perbukitan Kota Semarang, seperti Kecamatan Candi, Mijen, Gunungpati, dan Banyumanik. Para pengembang pun mulai melirik wilayah Semarang atas sebagai lokasi yang strategis untuk membangun perumahan. Tidaklah mengherankan kalau akhir-akhir ini bermunculan pembangunan perumahan seperti Mijen Permai, Bukit Jatisari,

---

<sup>258</sup>Van Bemmelen (1949) sebagaimana dikutip oleh Purnomo Raharjo, dkk., *Ibid*.

<sup>259</sup>Purnomo Raharjo, dkk., *Op Cit*.

dan lain-lain sebagai konsekuensi logis dari kebijakan pembangunan “Kota Satelit”. Akibatnya, para pengembang tak segan-segan membabat hutan karet yang selama ini menghidjaukan daerah tersebut menjadi lokasi perumahan.

Dengan demikian, kawasan Mijen yang direncanakan sebagai daerah pertanian dan perternakan dan sekaligus berfungsi sebagai daerah resapan air, kini telah berubah fungsi sebagai kawasan perumahan. Sudharto P. Hadi dalam banyak kesempatan telah menyatakan kekuarang-setujuannya terhadap peralihan kawasan Mijen menjadi lokasi pemukiman penduduk. Menurut Sudharto P. Hadi, bahwa meski Mijen bukan daerah resapan air, tetapi tetap memiliki fungsi hidrologis. Kalau memang pembangunan kota satelit itu tetap dilaksanakan, maka mau tidak mau harus dapat mengembalikan fungsi hutan Mijen sebagai pengatur tata air, dan itu berarti, penempatan danau buatan yang dibangun untuk mengembalikan fungsi hidrologis tersebut harus benar-benar tepat.<sup>260</sup> Pendapat senada disampaikan oleh Pakar Hidrologi Undip Henamo Pujiharjo, bahwa “berdasarkan pengamatannya Mijem memang bukan daerah

---

<sup>260</sup>Hasil wawancara dengan Eko Budihardjo, yang kemudian dipadukan dengan pemikirannya yang tertuang dalam “Mijen Tetap Miliki Fungsi Hidrologis”, *Berita Harian Suara Merdeka*, 24 Oktober 1997.

resapan air, namun secara tidak langsung merupakan isian *akuifer* dalam bentuk air tanah untuk wilayah Kodya Semarang”.<sup>261</sup>

Pandangan yang demikian itu mengisyaratkan, bahwa pembangunan yang dilakukan di Semarang Atas entah pengembangan kawasan permukiman maupun untuk industri harus benar-benar mempertimbangkan nasib masyarakat di Semarang Bawah. Apabila hal ini tidak diperhatikan sungguh-sungguh, maka tidaklah mustahil kalau suatu saat nanti Semarang Bawah akan “dikepung” oleh ancaman bencana dari arah laut bagian utara (berupa rob dan sebagainya), dan dari arah perbukitan berupa banjir-banjir kiriman seperti yang saat ini dialami oleh Kota Jakarta. Sekalipun mungkin tidak separah bencana Kota Jakarta, namun dapat diperkirakan suatu saat banjir kiriman dari Semarang Atas bakal menjadi ancaman buat Kota Semarang Bawah.

Kekhawatiran itu sebagaimana disampaikan pula oleh anggota Komisi C DPRD Kota Semarang, A.Y. Suliyanto, banyak penegembang maupun penduduk mulai mengabaikan ketentuan koefisien dasar bangunan (KDB) yang mempersyaratkan bahwa untuk Kota Semarang Atas hanya 40 % lahan dipakai untuk mendirikan bangunan dan sisanya 60% untuk ruang terbuka. Saat ini banyak rumah atau gedung yang didirikan namun hampir tidak

---

<sup>261</sup>Hasil wawancara dengan Henamo Pujiharjo yang kemudian dipadukan dengan pemikiran yang tertuang dalam *MIL-UNDIP dalam Liputan Media Massa* yang disusun oleh Program Magister Ilmu Lingkungan Undip, 2001, halaman 25.



menyisahkan ruang terbuka. Sekedar contoh, di Kecamatan Gunungpati, kawasan Gebyok, Tengger dan sejumlah permukiman lainnya ternyata dibangun begitu saja tanpa memperdulikan ketentuan KDB. Hal ini sebagai bukti bahwa komitmen pemerintah Kota Semarang pada persoalan lingkungan masih sangat kurang. Oleh karena itu, untuk kepentingan ke depan pemerintah Kota Semarang sebaiknya mulai mewasdai perkembangan bangunan di Kota Semarang Atas.<sup>262</sup>

---

<sup>262</sup>Hasil wawancara dengan Anggota Komisi A DPRD Kota Semarang, Martono, pada tanggal 17 April 2007, dilanjutkan lagi pada tanggal 20 April 2007 dengan Ketua Komisi A DPRD Kota Semarang, Junaedi.

## **BAB IV**

### **PEMETAAN UNDANG-UNDANG PENATAAN RUANG NASIONAL DALAM REGULASI DAERAH**

Sebelum melakukan analisis lebih jauh terhadap masalah pergeseran kebijakan tata ruang dan dampak yang ditimbulkannya dalam kerangka paradigma terpadu, berikut ini akan dibuatkan semacam pemetaan terhadap substansi kebijakan tata ruang nasional maupun substansi kebijakan tata ruang di Kota Semarang. Pemetaan terhadap substansi dari kedua kebijakan ini akan sangat membantu kita dalam memahami dan menjelaskan pergeseran-pergeseran yang terjadi ketika substansi kebijakan tata ruang nasional itu diterjemahkan dan diimplementasikan dalam regulasi daerah, terutama yang berlangsung di Kota Semarang.

#### **4.1 Substansi Kebijakan Hukum Tata Ruang Nasional**

Sama seperti ruang wilayah negara lain, ruang wilayah negara Indonesia juga merupakan karunia Sang Pencipta sebagai wadah atau tempat keberlangsungan hidup manusia dan makhluk lainnya. Oleh karena itu, manusia diharapkan dapat melindungi dan mengelola ruang wilayah negara tersebut dengan baik dan bertanggung jawab agar secara optimal bermanfaat untuk keberlanjutan dan kelangsungan hidup manusia yang berkualitas. Yang dimaksudkan dengan kehidupan manusia yang berkualitas di sini adalah “kehidupan yang penuh bahagia”, yang didasari pada keserasian, keselarasan, dan keseimbangan.

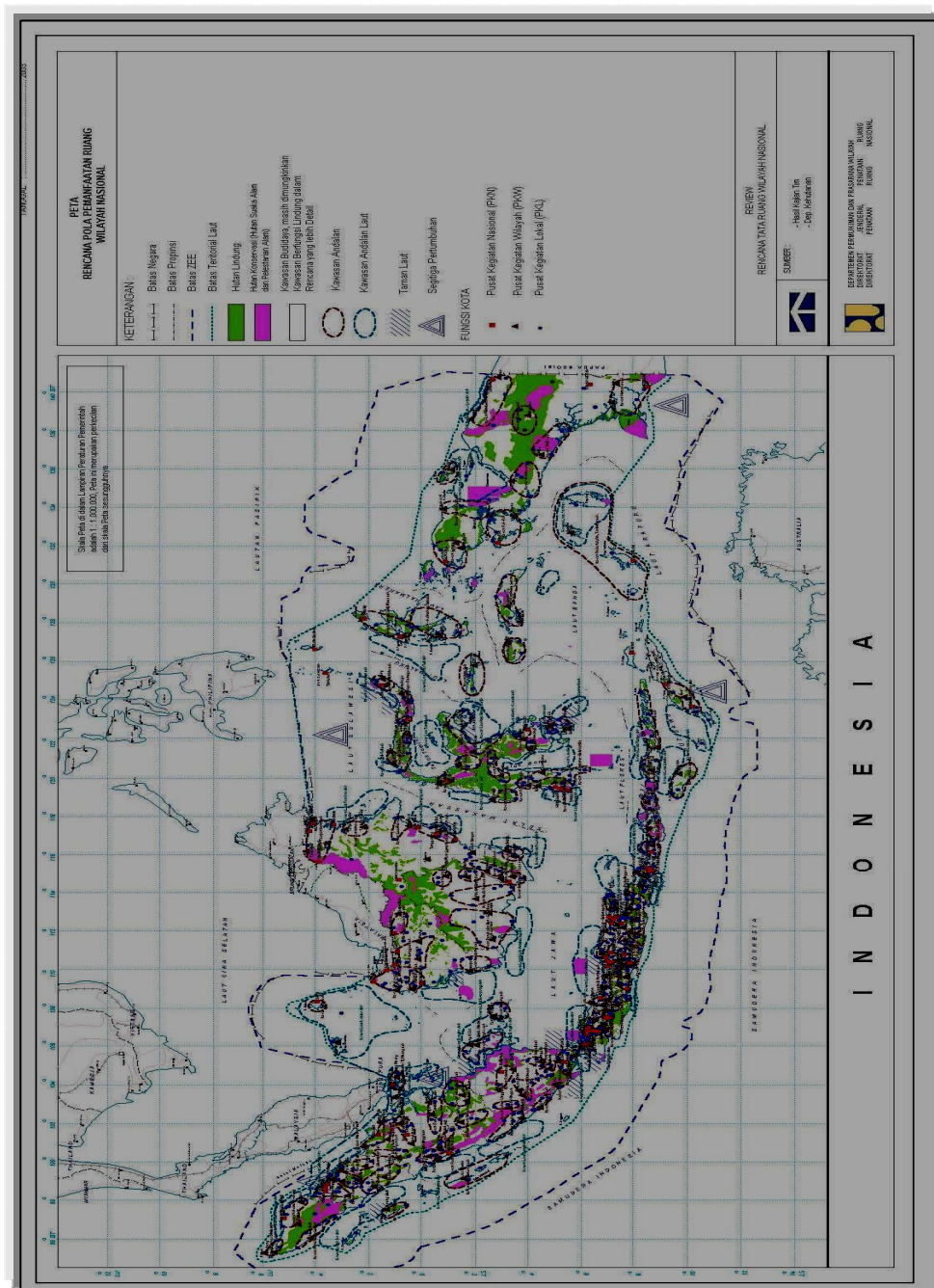
an, baik dalam hidup manusia secara pribadi, dalam hubungan dengan manusia lain, dalam hubungannya dengan alam, dan Sang Pencipta.<sup>263</sup>

Secara geografis ruang wilayah Indonesia - yang terdiri dari ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara beserta seluruh sumber daya alam yang terkandung di dalamnya – merupakan aset besar bangsa Indonesia yang harus dimanfaatkan secara terkoordinir, terpadu, dan seefektif mungkin dengan memperhatikan faktor politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan, serta kelestarian, pertahanan kemamanan, serta kelestarian kemampuan lingkungan hidup.<sup>264</sup> Semua pertimbangan-pertimbangan tersebut dimaksudkan agar sumber kekayaan bangsa Indonesia itu semaksimal mungkin dapat menopang terlaksananya pembangunan nasional untuk mencapai masyarakat adil dan makmur [perhatikan peta ruang wilayah Indonesia sebagaimana termuat dalam **gambar 2** berikut ini].

---

<sup>263</sup>Kf. "Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang", dalam Marsono, *Undang-Undang dan Peraturan-Peraturan di Bidang Perumahan dan Pemukiman*. Jakarta: Penerbit Djambatan, 1995, halaman 115-168.

<sup>264</sup>Ruang wilayah Indonesia berbentuk kepulauan dengan letak dan posisi yang sangat strategis, baik bagi kepentingan nasional maupun internasional. Secara ekosistem kondisi alamiahnya pun sangat khas karena menempati posisi silang di khatulistiwa antara dua benua dan dua samudera dengan cuaca, musim, dan iklim tropis (Baca misalnya dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, dalam Marsono, *Ibid.*, 1995, halaman 115-168).



**Gambar 2:** Peta visualisasi penataan ruang wilayah nasional Indonesia.

Harus disadari bahwa setiap manusia dan makhluk hidup lainnya membutuhkan ruang sebagai wadah dan pusat kegiatannya, sementara ketersediaan wadah dan pusat kegiatan tersebut sangat terbatas dan bahkan tidak pernah bertambah luas, maka pemanfaatan ruang tersebut perlu diatur dengan sebaik-baiknya agar tidak terjadi pemborosan dan penurunan kualitas ruang. Oleh karena itu, kehadiran berbagai kebijakan penataan ruang harus dimaknakan sebagai upaya untuk mengatur pemanfaatan ruang berdasarkan besaran kegiatan, jenis kegiatan, fungsi lokasi, kualitas ruang, dan estetika lingkungan.

Kebijakan penataan ruang tersebut meliputi ruang wilayah nasional, ruang wilayah provinsi (daerah tingkat I), dan ruang wilayah kabupaten/kota (daerah tingkat II). Masing-masing ruang wilayah tersebut merupakan subsistem ruang menurut batasan administrasi belaka, karena secara alamiah ketiga wilayah tersebut merupakan suatu kesatuan dan tidak dapat dipilah-pilah. Sebagai satu kesatuan wilayah ruang yang utuh maka dalam kadar-kadar tertentu pengelolaan salah satu bagian (subsistem) jelas akan berpengaruh pada subsistem yang lain, yang pada akhirnya akan mempengaruhi subsistem ruang secara keseluruhan. Oleh karena itu, pengaturan ruang menuntut dikembangkan suatu sistem **keterpaduan** sebagai ciri utamanya. Ini berarti perlu adanya suatu kebijaksanaan nasional penataan ruang yang dapat memadukan

berbagai kebijaksanaan pemanfaatan ruang. Seiring dengan maksud tersebut, maka pelaksanaan pembangunan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, harus sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan.

Uraian di atas mengisyaratkan bahwa untuk menjamin tercapainya tujuan penataan ruang - baik pada tataran perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang dalam satu kesatuan sistem - maka diperlukan perangkat peraturan perundang-undangan yang dapat memberi dasar yang jelas, tegas, dan menyeluruh dalam upaya pemanfaatan ruang. Dalam sejarah penataan ruang, Indonesia baru pertama kali memiliki Undang-Undang penataan ruang yang disahkan pada tanggal 13 Oktober 1992 yang lalu. Proses perumusan dan pengesahan Undang-Undang tersebut memakan waktu yang lama, karena terdapat begitu banyaknya perbedaan pendapat yang terkadang sangat tajam, terutama berkaitan dengan sejumlah konsep yang termuat dalam Rancangan Undang-Undang tersebut.<sup>265</sup>

Sebelum Undang-Undang Penataan Ruang Nomor 24 Tahun 1992 disahkan, acuan hukum yang dipakai dalam penataan ruang dan pembangunan daerah adalah:<sup>266</sup>

---

<sup>265</sup> A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-undang Penataan Ruang (UU. No. 24 Tahun 1992)*. Bandung: Mandar Maju, 1993. Baca juga Eko Budihardjo, *Tata Ruang Perkotaan*, Bandung: Penerbit Alumni, 1996, halaman 37-38.

<sup>266</sup> Baharudin Tjenreng, "Pengaturan-pengaturan yang Perlu Dikandung dalam Undang-undang Pemerintahan Kota", *Makalah Seminar*, Jakarta: 6 Juni 1994. Juga dalam Eko

- (1) *Provincie Ordonantie Stbl.* Nomor 79 Tahun 1924 yang mengatur tentang pemerintahan daerah tingkat provinsi;
- (2) *Regentschaps Ordonantie Stbl.* Nomor 79 Tahun 1924 yang mengatur tentang pemerintahan daerah tingkat kabupaten; dan
- (3) *Stadsgemeente Ordonantie Stbl.* Nomor 365 Tahun 1926 yang mengatur tentang pemerintahan daerah perkotaan. Setelah berlaku selama kurang lebih 20 tahun, *Stbl.* Tersebut kemudian diganti dengan *Stadsvorming Ordonantie (SVO) Stbl.* No. 168 Tahun 1948, dan peraturan pelaksanaannya ditetapkan dalam *Stadsvorming Verordening (SVV) Stbl.* 49 Tahun 1949.

Untuk menghindari terjadinya kekosongan hukum dalam bidang perencanaan dan pengembangan perkotaan, maka berdasarkan Pasal II Aturan peralihan UUD 1945 ketentuan yang ada selama ini yakni SVO 1948 dan SVV 1949 masih dinyatakan tetap berlaku sepanjang belum diundangkan yang baru. Bahkan, **Surat Edaran Menteri Dalam negeri No.: PEMDA 18/3/6** tanggal 15 Maret 1973 yang ditujukan kepada semua Gubernur Kepala Daerah di seluruh Indonesia mengaskan, bahwa “*Sambil menunggu ketentuan lebih lanjut, maka landasan hukum sebagai pegangan untuk pembangunan kota adalah Stadsvorming Ordonantie (SVO) Stbl. No. 168 Tahun 1948, yang dise-*

---

Budihardjo, *Op Cit.*, 1996, halaman 38. Baca juga dalam Soedjono D., *Segi-Segi Hukum tentang Tata Bina Kota di Indonesia*. Bandung: PT. Karya Nusantara, 1978, halaman 35-111.

*suaikan dengan UUD 1945, UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah jo. UU No. 6 tahun 1969*". Namun demikian, mengingat perbedaan bentuk dan susunan kenegaraan antara masa pendudukan Belanda dan masa kemerdekaan RI berdasarkan UUD 1945, maka istilah dan badan kenegaraan yang tercantum dalam SVO 1948 dan SVV 1949 harus dibaca sedemikian rupa dan disesuaikan dengan ketentuan perundang-undangan RI yang baru, yakni UUD 1945 dan UU mengenai pemerintahan Daerah.<sup>267</sup>

Mengingat peraturan perundang-undangan produk zaman kolonial sudah sangat kedaluwarsa dan tidak tanggap terhadap perubahan-perubahan yang berlangsung demikian cepat di Indonesia, maka pada tahun 1970 pemerintah Indonesia kemudian menyusun dan mengajukan RUU tentang Pokok-pokok Pembinaan Kota, yang dimaksudkan untuk menggantikan SVO 1948 dan SVV 1949 peninggalan Belanda.<sup>268</sup> RUU tersebut telah diupayakan sedemikian rupa untuk menyesuaikan pengaturannya dengan berbagai perkembangan yang terjadi sekaligus untuk mensikronisasikannya dengan berbagai produk perundang-undangan RI yang sudah dikeluarkan sebelumnya.

---

<sup>267</sup>.Perbedaan istilah itu, antara lain *Gubernur Jenderal* dan *Stads Gemeente* dalam ketentuan SVV 1948 dan SVV 1949, harus dibaca sebagai "Presiden" dan "Pemerintahan Kota" (Kf. Soedjono D., *Op Cit.*, 1978, halaman 112-114).

<sup>268</sup>.Mengenai draft RUU tentang Pokok-pokok Pembinaan Kota, dapat dibaca dalam Soedjono D., *Ibid.*, 1978, halaman 149-188.



Nasib RUU Bina Kota buatan Indonesia yang I dalam sejarah perundang-undangan penataan ruang nasional itu tak kunjung menjadi jelas dan pasti. Ketidakjelasan dan ketidakpastian nasib RUU Bina Kota tersebut lebih disebabkan oleh perubahan dasar hukum yang dipakai sebagai dasar pembuatannya, antara lain:

- (a) TAP MPRS RI No.XXI/MPRS/1966 tentang pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah telah diganti dengan TAP-TAP MPR tentang REPELITA dan GBHN hasil Sidang Umum MPR 1973.
- (b) UU No. 18 Tahun 1965 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah jo. UU No. 5 Tahun 1966, sudah diganti dengan UU No. 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah

Bertolak dari perubahan landasan hukum tersebut, maka pada tahun 1975 dibuatlah RUU Bina Kota II dengan melakukan penyempurnaan sepenuhnya dari RUU Bina Kota I. Perimbangan-pertimbangan dasar pembuatan RUU Bina Kota tidak mengalami perubahan, yakni berusaha menjabarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 jo pasal 2 ayat (1) UUPA 1960 di dalam pelaksanaan tata guna tanah di bidang tata bina kota.<sup>269</sup> Namun, RUU Bina Kota II ini pun

---

<sup>269</sup>Soedjono D., *Ibid.*, 1978, halaman 127-131 & 149-188. Pasal 3 UUD 1945 menegaskan, bahwa "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Sedangkan, pasal 2 ayat (1) UUPA No. 5 Tahun 1960 mengatur tentang: " Hak menguasai dari negara untuk memberi wewenang kepada negara untuk: (1) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa; (2) menentukan dan mengatur hubungan

bernasib sama, karena segenap pihak yang terlibat dalam pembahasan RUU tersebut tak menemukan kesepakatan dan komitmen bersama.

Selama situasi yang tidak menentu itu, pada tanggal 13 Januari 1976 presiden kemudian mengeluarkan instruksi bernomor 1/1976 tentang sinkronisasi pelaksanaan tugas bidang keagrarariaan dengan bidang kehutanan, pertambangan, transmigrasi, dan pekerjaan umum, yang di dalamnya mengatur juga hal-hal yang berkaitan dengan tata bina kota. Ada beberapa point dari instruksi presiden tersebut yang dapat dipakai sebagai dasar untuk melaksanakan tata bina kota, antara lain berkaitan dengan pelaksanaan tugas bidang pekerjaan umum.<sup>270</sup>

- (1) Untuk mengamankan tugas Departemen Pekerjaan Umum dan tenaga listrik dalam pengadaan dan penyediaan sarana-sarana kota, serta pembangunan perumahan, perusahaan air minum, dan sebagainya agar terjamin pembuangannya secara terencana, efisien dan ekonomis, mutlak dibutuhkan adanya rencana kota. Tugas merencanakan kota merupakan wewenang pemerintah kota.
- (2) Kepada setiap pemerintah kota diwajibkan untuk menyusun rencana kota untuk kota masing-masing dengan mentaati ketentuan pembuatan rencana kota sebagai berikut: (a) penyusunan rencana kota dilakukan dan menjadi tanggung jawab bupati/wali kotamadya/kepala daerah tingkat II dari kota yang bersanaagkutan; (b) bupati/wali kotamadya kepala daerah tingkat II menetapkan rencana kota dengan peraturan daerah; (c) berlakunya peraturan

---

hukum antara orang dengan bumi, dan ruang angkasa; dan (3) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa”.

<sup>270</sup>Mengenai pedoman tata bina kota sebagaimana diuraikan di atas dimuat dalam bab VII Lmpiran Inpres No. 1/1976 tentang Tugas Bidang Pekerjaan Umum (Kf. Soedjono D., *Ibid.*, 1978, halaman 115-126).

daerah mengenai rencana kota wajib memperoleh pengesahan dari Menteri Dalam Negeri setelah memperoleh pertimbangan teknis dari Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga Listrik, bagi kota-kota berkedudukan sebagai ibu kota daerah tingkat I, dan kepada daerah setingkat lebih atas bagi kota-kota lainnya.

- (3) Penentuan lokasi proyek-proyek pembangunan dalam kota harus selalu sesuai dengan rencana kota yang berlaku, sehingga bagi kota yang terutama akan melakukan atau menghadapi pembangunan proyek dalam skala besar seperti ‘industri estate’, ‘real estate’, dan sebagainya, diwajibkan untuk lebih dulu menyusun dan mengusahakan pengesahan bagi pola dasar peruntukan dan penggunaan tanah dalam wilayahnya.
- (4) Apabila lokasi proyek tidak sesuai dengan rencana kota dan dapat menimbulkan perubahan struktural pada rencana peruntukan dan penggunaan tanah yang telah ditentukan dalam rencana kota, maka apabila proyek tersebut mempunyai nilai vital/strategis dan dipandang perlu dapat diadakan revisi terhadap rencana kota, asalkan revisi itu mengikuti prosedur yang sama dengan pembuatan rencana kota.

Semenjak Instruksi Presiden itu dikeluarkan, belum ada tanda-tanda yang mengarah kepada hadirnya undang-undang definitif yang dijadikan sebagai pedoman untuk melaksanakan tata bina kota. Perdebatan demi perdebatan terus berlangsung dalam kurun waktu 1970 hingga 1992. Bahkan, Parlindungan mencatat, bahwa sejak kurun waktu itu terdapat sekitar lebih dari 20 konsep RUU Bina Kota diperdebatkan, dan barulah pada tahun 1992 diperoleh kesepakatan dan komitmen dari segenap pihak yang terkait dalam wujud UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.<sup>271</sup>

---

<sup>271</sup> A.P. Parlindungan, *Op Cit*, 1993. Baca juga Eko Budihardjo, *Op Cit*, 1996, halaman 37-38.

Setelah berlakunya Undang-Undang Penataan Ruang Nomor 24 Tahun 1992, diharapkan segenap perdebatan seputar masalah tata ruang dan pengelolaan wilayah dapat sedikit demi sedikit dibenahi.<sup>272</sup> Perangkat hukum penataan ruang yang baru ini (Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992) memiliki beberapa ciri utama, sebagai berikut:<sup>273</sup>

- (1) Sederhana tetapi dapat mencakup kemungkinan perkembangan pemanfaatan ruang masa depan sesuai dengan keadaan, waktu, dan tempat;
- (2) Menjamin keterbukaan rencana tata ruang bagi masyarakat sehingga dapat lebih mendorong peran serta masyarakat dalam pemanfaatan ruang yang berkualitas dalam segala segi pembangunan;
- (3) Totalitas, yakni mencakup semua aspek di bidang penataan ruang sebagai dasar bagi pengaturan lebih lanjut yang perlu dituangkan dalam bentuk peraturan tersendiri;
- (4) Mengandung sejumlah ketentuan proses dan prosedur perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang sebagai dasar bagi pengaturan lebih lanjut.

Undang-undang penataan ruang Nomor 24 Tahun 1992 ini dari segi substansial mengatur sejumlah aspek yang berkaitan dengan masalah

---

<sup>272</sup>Eko Budihardjo, *Ibid.*, 1996, halaman 38.

<sup>273</sup>Ciri-ciri perangkat peraturan perundang-undangan tata ruang tersebut sebagaimana ditegaskan dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992.

perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan tata ruang ke dalam delapan (8) bab dan kemudian diperinci lagi menjadi 32 Pasal. Undang-undang Penataan Ruang ini boleh dibilang belum berlaku secara efektif, karena sejumlah peraturan pelaksanaannya baru dibuat menjelang tahun 2000, yakni Peraturan Pelaksanaan Nomor 47 Tahun 1997 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, dan Keputusan Presiden (Kepres) Nomor 62 Tahun 2000 tentang Koordinasi Penataan Ruang Nasional. Sekalipun demikian Undang-undang ini sejak tanggal 26 April 2007 telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007. Sekalipun telah dirubah, namun Undang-undang penataan ruang yang berlaku selama ini diakui telah memberikan andil yang cukup besar dalam perwujudan tertib tata ruang sehingga hampir semua pemerintah daerah telah memiliki rencana tata ruang wilayah.

Perubahan Undang-undang penataan ruang ini didasarkan pada pertimbangan, antara lain: (a) situasi nasional maupun internasional yang menuntut penegakan prinsip keterpaduan, keberlanjutan, demokrasi dan keadilan dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang yang baik; (b) pelaksanaan kebijakan otonomi daerah yang memberikan wewenang yang semakin besar kepada pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang sehingga pelaksanaan kewenangan tersebut perlu diatur demi menjaga keserasian dan keterpaduan antardaerah demi menghindari kesenjangan antardaerah; dan (c) kesadaran dan pemahaman masyarakat yang semakin

tinggi terhadap penataan ruang yang memerlukan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang agar sesuai dengan perkembangan yang terjadi di masyarakat.<sup>274</sup>

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, maka untuk mencapai tujuan penyelenggaraan penataan ruang nasional, maka Undang-undang yang baru ini antara lain memuat beberapa ketentuan pokok sebagai berikut:

- (a) Pembagian wewenang antara pemerintah (pusat), pemerintah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang untuk memberikan kejelasan tugas dan tanggung jawab masing-masing dalam mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan;
- (b) Pengaturan penataan ruang yang dilakukan melalui penetapan peraturan perundang-undangan termasuk pedoman bidang penataan ruang sebagai acuan penyelenggaraan penataan ruang;
- (c) Pembinaan penataan ruang melalui berbagai kegiatan untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan penataan ruang;
- (d) Pelaksanaan penataan ruang yang mencakup perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang pada semua tingkat pemerintahan;
- (e) Pengawasan penataan ruang yang mencakup pengawasan terhadap kinerja pengaturan, pembinaan, dan pelaksanaan penataan ruang termasuk pengawasan terhadap kinerja pemenuhan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang melalui kegiatan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan;
- (f) Hak, kewajiban, dan peran masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang untuk menjamin keterlibatan masyarakat, termasuk masyarakat adat dalam setiap proses penyelenggaraan penataan ruang;
- (g) Penyelesaian sengketa, baik sengketa antar daerah maupun antar pemangku kepentingan lain secara bermartabat;

---

<sup>274</sup>Kf. Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Nasional, terutama pada point 8.

- (h) Penyidikan, yang mengatur tentang penyidik pegawai negeri sipil beserta wewenang dan mekanisme tindakan yang dilakukan;
- (i) Ketentuan sanksi administratif dan sanksi pidana sebagai dasar untuk penegakan hukum dalam penyelenggaraan penataan ruang; dan
- (j) Ketentuan peralihan yang mengatur keharusan penyelesaian pemanfaatan ruang dengan rencana tata ruang yang baru, dengan masa transisi selama 3 (tiga) tahun untuk penyesuaian.<sup>275</sup>

Selanjutnya Undang-undang Penataan Ruang No. 26 Tahun 2007 ( yang baru ) ada perbedaan tentang proses pelaksanaan Undang-undang tersebut yaitu penegakan hukum dari sisi Pidana, dimana dalam Undang-undang No. 24 Tahun 1992 tidak mencantumkan pasal ancaman pidana, sehingga apabila terjadi penyimpangan dalam pemberian ijin maupun dalam penggunaan ruang tidak ada sanksi pidananya, namun hanya bersifat sanksi administratif. Sedangkan dalam Undang-undang No. 26 tahun 2007 ada ancaman sanksi pidanya sebagaimana diatur dalam 69 sampai dengan pasal 75.

Pasal 69 ayat (1) Setiap orang yang tidak menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam pasal 61 huruf a yang mengakibatkan perubahan fungsi ruang, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 ( tiga ) tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,- ( lima ratus juta rupiah ) baik bagi pemberi ijin ( instansi yang berwenang ) dan juga pengguna ruang apabila terjadi penyimp, sehingga selama ini

---

<sup>275</sup>Kf. Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Nasional, *Ibid*.

Sekalipun sudah ada Undang-Undang penataan ruang yang baru, namun uraian, penjelasan dan analisis yang dilakukan lebih lanjut dalam disertasi ini didasarkan pada Undang-undang yang lama. Hal ini didasarkan pertimbangan bahwa Undang-undang penataan ruang yang baru itu belum secara efektif berlaku, mengingat tenggang waktu berlakunya baru terhitung sejak 26 April 2007. Apalagi ketentuan peralihan dari Undang-undang penataan ruang yang baru ini masih mempersyaratkan, bahwa pemanfaatan ruang berdasarkan rencana tata ruang yang baru masih membutuhkan masa transisi selama 3 (tiga) tahun untuk penyesuaian.<sup>276</sup> Masa transisi selama 3 ( tiga ) tahun terhitung sejak penetapan peraturan perundang-undangan tentang rencvana tata ruang dituangkan dalam Lembaran Negara dan Lembaran Daerah sesuai dengan rencana hierarki rencana tata ruang. ( dalam penjelasan pasal 77 ayat 2 Undang-undang No. 26 Tahun 2007 ) Itu berarti, secara yuridis Undang-undang penataan ruang yang berlaku ini baru bisa berlaku efektif terhitung tahun 2010 mendatang. Bertolak dari pemikiran yang demikian itu, maka aspek-aspek yang akan dibahas berikut ini masih berpedoman pada Undang-undang penataan ruang yang lama, antara lain mengenai: (1) prinsip-prinsip

---

<sup>276</sup>Kf. Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Nasional, *Ibid.*



dasar dan tujuan penataan ruang; (2) perencanaan penataan ruang; (3) pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang; (4) hak dan kewajiban dalam penataan ruang.

#### **4.1.1 Prinsip-prinsip Dasar dan Tujuan Penataan Ruang**

Penataan ruang wilayah Indonesia, baik untuk kepentingan pemerintah maupun kepentingan masyarakat, pada dasarnya diletakan di atas beberapa prinsip dasar, yakni.<sup>277</sup>

- (1) Prinsip **keterpaduan**, yaitu bahwa penataan ruang harus dianalisis dan dirumuskan menjadi satu kesatuan dari berbagai kegiatan pemanfaatan ruang, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, agar dapat berdaya guna dan berhasil guna, serasi, selaras, seimbang, dan berkelanjutan. Keterpaduan itu juga mencakup antara lain pertimbangan dari aspek waktu, mo-dal, optimasi, daya dukung lingkungan, daya tampung lingkungan, dan geopolitik. Yang dimaksud dengan berdaya guna dan berhasil guna adalah bahwa penataan ruang harus dapat mewujudkan kualitas ruang yang sesuai dengan potensi dan fungsi ruang. Sedangkan konsep keserasian, keselarasan dan keseimbangan dalam konteks ini lebih ditujukan pada keserasian, keselarasan dan keseimbangan antara struktur dan pola pemanfaatan ruang bagi persebaran penduduk antar wilayah,

---

<sup>277</sup>Kf. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 yang dirubah dengan UU N0. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

pertumbuhan dan perkembangan antar sektor, antar daerah, serta antara sektor dan daerah dalam satu kesatuan Wawasan Nusantara. Demikian pula konsep “berkelanjutan” dalam hal ini adalah bahwa penataan ruang menjamin kelestarian kemampuan daya dukung sumber daya alam dengan memperhatikan kepentingan lahir dan bathin antar generasi.

- (2) Prinsip **keterbukaan**, yaitu bahwa penataan ruang harus dilakukan secara terbuka agar dapat diketahui oleh semua pihak, termasuk masyarakat pada umumnya sebagai bentuk akuntabilitas dan transparansi guna menghindari aktivitas penataan ruang yang dilakukan secara tidak bertanggung jawab sehingga hanya menguntungkan pihak-pihak tertentu saja dan mengorbankan kepentingan-kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.
- (3) Prinsip **keadilan**, yaitu bahwa penataan ruang harus selalu menjunjung tinggi rasa keadilan agar ruang wilayah yang tersedia dapat dimanfaatkan secara adil untuk memenuhi kepentingan pemerintah maupun masyarakat pada umumnya. Itu berarti, keadilan yang dimaksudkan di sini tidak hanya dilihat dari kerangka perwujudan kepentingan masyarakat semata, tetapi juga dilihat dari perasaan keadilan yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Oleh karena itu, para perencana tata ruang harus secara sungguh-sungguh mempertimbangkan kedua kepentingan itu agar semua pihak merasa terayomi secara adil dan bijaksana.

- (4) Prinsip **perlindungan hukum**, yaitu bahwa penataan tata ruang harus memungkinkan kepentingan pemerintah maupun masyarakat dapat terlindungi secara hukum. Pemenuhan prinsip ini dalam kebijakan penataan ruang tidak hanya dilihat dari aspek kepastian hukumnya saja, tetapi juga dilihat dari aspek kemanfaatan dan moralitas hukumnya.

Penataan ruang yang dilandasi oleh prinsip-prinsip dasar yang demikian dimaksudkan agar (a) penyelenggaraan pemanfaatan ruang berwawasan ling-kungan dengan berlandaskan pada wawasan nusantara dan ketahanan nasional; (b) terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung (seperti upaya konservasi, rehabilitasi, penelitian, obyek wisata lingkungan, dan lain-lain), dan pemanfaatan kawasan budi daya (seperti upaya eksploitasi pertam-bangan, budi daya kehutanan, budi daya pertanian, dan kegiatan pembangunan pemukiman, industri, pariwisata, dan lain-lain); dan (c) tercapainya peman-faatan ruang yang berkualitas.

Para penentu kebijakan penataan ruang nasional merumuskan bahwa sasaran akhir dari pemanfaatan ruang secara berkualitas adalah untuk:<sup>278</sup>

---

<sup>278</sup>Kf. Pasal 3 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.”Keterpaduan dalam penataan ruang” sebagaimana diatur dalam Pasal ini dimaksudkan untuk mencegah perbenturan kepenntingan yang merugikan kegiatan pembangunan antar sektor, daerah, dan masyarakat dalam pembangunan antar sektor sumber daya alam dengan memperhatikan sumber daya manusia dan sumber daya buatan melalui proses koordinasi, integrasi, dan

- a. mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas, berbudi luhur, dan sejahtera;
- b. mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan keberadaan sumber daya manusia.
- c. meningkatkan sumber daya alam dan sumber daya buatan secara berdaya guna, berhasil guna, dan tepat guna untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia;
- d. mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan; dan
- e. mewujudkan keseimbangan kepentingan kesejahteraan dan keamanan.

#### **4.1.2 Perencanaan Tata Ruang Nasional**

Perencanaan merupakan suatu alat untuk meningkatkan nilai tambah sumber daya yang tersedia dalam suatu wilayah atau daerah dalam rangka mencapai tujuan peningkatan kesejahteraan masyarakat yang sebesar-besarnya dalam kurun waktu tertentu. Menurut Sugandhy, perencanaan tata ruang berbeda dari perencanaan pembangunan secara sektoral, daerah atau partial, dan dicirikan oleh pendekatannya yang menyeluruh sebagai suatu kesatuan ruang dalam lingkungan hidup yang bertolak dari karakteristik geografi,

---

sinkronisasi perencanaan tata ruang, pemanfaatan tata ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

demografi, dan sumber daya alam yang dimilikinya. Dengan demikian, penataan ditujukan kepada wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang wilayah serta keterkaitan wilayah perencanaan dengan wilayah lainnya dalam lingkup kesatuan wilayah nasional yang berwawasan nusantara.<sup>279</sup>

Perencanaan tata ruang wilayah berkaitan dengan upaya pemanfaatan sumber daya alam secara efisien dan efektif, serta alokasi ruang untuk kegiatan yang sesuai dengan daya dukung lingkungan alam dan daya tampung lingkungan binaan, dengan memperhatikan sumber daya manusia serta aspirasi masyarakat. Singkatnya, perencanaan tata ruang wilayah harus dilakukan dengan memperhatikan lingkungan alam, lingkungan buatan, lingkungan sosial, dan interaksi antar lingkungan.<sup>280</sup> Pasal 14 Ayat (1) Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang telah pula menegaskan, bahwa Perencanaan tata ruang dilakukan dengan mempertimbangkan:

- (a) keserasian, keselarasan, dan keseimbangan fungsi budi daya dan fungsi lindung, dimensi waktu, teknologi, sosial budaya, serta fungsi pertahanan keamanan;
- (b) aspek pengeloaan secara terpadu berbagai sumber daya, fungsi dan estetika lingkungan, serta kualitas ruang

---

<sup>279</sup>Aca Sugandhy, “Operasionalisasi penataan Ruang dan Trilogi Pembangunan”, dalam *Majalah Kajian Ekonomi dan Sosial PRISMA*, No. 2 Februari 1994, halaman 3-19.

<sup>280</sup>Aca Sugandhy, *Ibid.*, 1994, halaman 12-13.

Dalam melakukan perencanaan tata ruang nasional dengan menganut sekalian prinsip-prinsip dasar sebagaimana diuraikan terdahulu sangat dianjurkan untuk mempertimbangkan secara sungguh-sungguh tipologi ruang yang akan diatur dan ditata. Tipologi ruang sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 dikategorikan menjadi tiga kelompok sebagaimana diuraikan berikut ini.

#### **4.1.2.1 Penataan Ruang Wilayah Menurut Fungsi Utama Kawasan**

Penataan ruang wilayah nasional menurut “fungsi utama kawasan” meliputi **kawasan lindung** dan **kawasan budi daya**.<sup>281</sup> **Pertama**, penataan ruang wilayah yang dikategorikan sebagai **kawasan lindung** meliputi kawasan hutan lindung, kawasan bergambut, kawasan resapan air, sempadan pantai, sempadan sungai, kawasan sekitar danau/waduk, kawasan sekitar mata air, kawasan suaka alam, kawasan suaka alam laut dan perairannya, kawasan pantai berhutan bakau, taman nasional, taman hutan raya dan taman wisata alam, kawasan cagar budaya dan ilmu pengetahuan, dan kawasan rawan bencana alam.

Kawasan yang dikategorikan sebagai kawasan lindung memiliki kriteria sebagai berikut:<sup>282</sup>

---

<sup>281</sup>Kf. Pasal 7 Ayat (1) Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.

<sup>282</sup>Kf. Pasal 32 s/d Pasal 39 Peraturan Pemerintah (PP) No. 47 Tahun 1999 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional

- a. Kriteria kawasan lindung untuk **kawasan hutan lindung** adalah (1) kawasan hutan dengan faktor-faktor kelas lereng, jenis tanah dan intensitas hujan setelah masing-masing dikalikan dengan angka penimbang mempunyai jumlah nilai (skor) 175 atau lebih; (2) kawasan hutan yang mempunyai lereng lapangan 40% atau lebih; dan/atau (3) kawasan hutan yang mempunyai ketinggian di atas permukaan laut 2000 meter atau lebih.
  - b. Kriteria kawasan lindung untuk **kawasan bergambut**, yaitu kawasan tanah bergambut dengan ketebalan 3 meter atau lebih yang terdapat di bagian hulu sungai dan rawah.
  - c. Kriteria kawasan lindung untuk **kawasan resapan air**, yaitu kawasan bercurah hujan yang tinggi, berstruktur tanah yang mudah meresapkan air dan mempunyai geomorfologi yang mampu meresapkan air hujan secara besar-besaran.
  - d. Kriteria kawasan lindung untuk **kawasan sempadan pantai**, yaitu daratan sepanjang tepian yang lebarnya proporsional dengan bentuk dan kondisi fisik pantai, minimal 100 meter dari titik pasang tertinggi ke arah darat.
  - e. Kriteria kawasan lindung untuk **kawasan sempadan sungai** adalah (1) garis sempadan sungai bertanggung ditetapkan dengan batas lebar
-

sekurang-kurangnya 5 meter di sebelah luar sepanjang kaki tanggul; (2) garis sempadan sungai tidak bertanggul ditetapkan berdasarkan pertimbangan teknis dan sosial ekonomis oleh pejabat yang berwenang; (3) garis sempadan sungai yang bertanggul dan tidak bertanggul yang berada di wilayah perkotaan dan sepanjang jalan ditetapkan tersendiri oleh pejabat yang berwenang

- f. Kriteria kawasan lindung untuk **kawasan sekitar danau/waduk** yaitu daratan sepanjang tepian danau/ waduk yang lebarnya proporsional dengan bentuk dan kondisi fisik danau/waduk antara 50-100 meter dari titik pasang tertinggi ke arah darat.
- g. Kriteria kawasan lindung untuk **kawasan sekitar mata air** yaitu kawasan disekitar mata air dengan jari-jari sekurang-kurangnya 200 meter.
- h. Kriteria kawasan lindung untuk **kawasan terbuka hijau kota** adalah (1) lokasi sasaran kawasan terbuka hijau kota termasuk di dalamnya hutan kota antara lain di kawasan permukiman, industri, tepi sungai/pantai/jalan yang ada di kawasan perkotaan; (2) hutan yang terletak di dalam wilayah perkotaan atau sekitar kota dengan luas hutan minimal 0,25 hektar; (3) hutan yang terbentuk dari komunitas tumbuhan yang berbentuk kompak pada satu hamparan, berbentuk jalur atau merupakan kombinasi dari bentuk kompak dan bentuk jalur; (4) jenis tanaman untuk hutan kota adalah tanaman tahunan berupa pohon-pohon, bukan tanaman hias atau



herba dari berbagai jenis baik jenis asing atau eksotik maupun jenis asli atau domestik; (5) jenis tanaman untuk kawasan terbuka hijau kota adalah pohon-pohonan dan tanaman hias atau herba dari berbagai jenis baik jenis asing atau eksotik maupun jenis asli atau domestik.

- i. Kriteria kawasan lindung untuk **kawasan cagar alam** adalah (1) kawasan yang ditunjuk mempunyai keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa serta tipe ekosistemnya; dan/atau (2) mewakili formasi biota tertentu dan/atau unit-unit penyusunnya; (3) mempunyai kondisi alam, baik biota maupun fisiknya yang masih asli dan tidak atau belum diganggu manusia; dan atau (4) mempunyai luas dan bentuk tertentu atau menunjang pengelolaan yang efektif dengan darerah penyanggah yang cukup luas; dan/atau mempunyai ciri dan dapat merupakan satu-satunya contoh di suatu daerah serta keberadaannya memerlukan konservasi.
- j. Kriteria kawasan lindung untuk **kawasan suaka margasatwa** adalah (1) memiliki keanekaragaman satwa yang tinggi; dan/atau (2) merupakan tempat dan kehidupan bagi jenis satwa migran tertentu; dan/atau (3) mempunyai luas yang cukup sebagai habitat jenis satwa yang bersangkutan.
- k. Kriteria kawasan lindung untuk **taman nasional** adalah (1) wilayah yang ditetapkan mempunyai luas yang cukup untuk menjamin kelangsungan proses ekologis secara alami; (2) memiliki sumber daya alam khas dan

unik baik berupa jenis tumbuhan maupun jenis satwa dan ekosistemnya serta gejala alam yang masih utuh dan alami; (3) satu atau beberapa ekosistemnya yang terdapat di dalamnya secara materi atau secara fisik tidak dapat diubah oleh eksploitasi maupun pendudukan oleh manusia; (4) memiliki keadaan alam yang asli dan alami untuk dikembangkan sebagai pariwisata alam; (5) mudah dijangkau dan dekat dengan pusat-pusat pemukiman penduduk; (6) merupakan kawasan yang dapat dibagi ke dalam zona inti, zona pemanfaatan dan zona lain yang dapat mendukung upaya pelestarian sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.

- l. Kriteria kawasan lindung untuk **taman hutan raya** adalah (1) merupakan wilayah dengan ciri khas baik asli maupun buatan, baik pada kawasan yang ekosistemnya masih utuh atau pun kawasan yang sudah berubah; (2) memiliki keindahan alam, tumbuhan, satwa, dan gejala alam; (3) mudah dijangkau dan dekat dengan pusat-pusat permukiman penduduk; (4) mempunyai luas wilayah yang memungkinkan untuk pembangunan koleksi tumbuhan dan/atau satwa baik jenis asli dan/atau bukan asli.
- m. Kriteria kawasan lindung untuk **taman wisata alam** adalah (1) mempunyai daya tarik alam berupa tumbuhan, berupa satwa beserta ekosistemnya yang masih asli serta formasi geologi yang indah, unik dan nyama; (2) mempunyai luas yang cukup untuk menjamin pelestarian

sumber daya alam hayati dan ekosistemnya untuk dimanfaatkan bagi pariwisata dan rekreasi alam; (3) kondisi lingkungan di sekitarnya mendukung upaya pengembangan pariwisata alam; (4) mudah dijangkau dan dekat dengan pusat-pusat permukiman penduduk.

- n. Kriteria kawasan lindung untuk **cagar budaya**, yaitu tempat serta ruang di sekitar bangunan bernilai budaya tinggi, situs purbakala dan kawasan dengan bentukan geologi tertentu yang mempunyai manfaat tinggi untuk pengembangan ilmu pengetahuan.
- o. Kriteria kawasan lindung untuk **kawasan rawan bencana** alam yaitu kawasan yang diidentifikasi sering dan berpotensi tinggi mengalami bencana alam seperti letusan gunung berapi, gempa bumi dan tanah longsor serta gelombang pasang dan banjir.
- p. Kriteria kawasan lindung untuk **kawasan taman buru** adalah (1) areal yang ditunjuk mempunyai luas yang cukup dan lapangannya tidak membahayakan; dan/atau (2) kawasan yang terdapat satwa buru yang dikembangkan sehingga memungkinkan perburuan secara teratur dengan mengutamakan segi rekreasi, olahraga, dan kelestarian satwa.
- q. Kriteria kawasan lindung untuk **kawasan cagar biosfer** adalah (1) kawasan yang mempunyai perwakilan ekosistem yang masih alami dan kawasan yang sudah mengalami degradasi, modifikasi, dan/atau binaan;

(2) kawasan yang mempunyai komunitas alam yang unik, langka, dan indah; dan/atau (3) merupakan bentang alam yang cukup luas yang mencerminkan interaksi antara komunitas alami dengan manusia beserta kegiatannya secara harmonis; dan/atau (4) tempat bagi penyelenggaraan pemantauan perubahan-perubahan ekologi melalui kegiatan penelitian dan pendidikan.

- r. Kriteria kawasan lindung untuk **kawasan perlindungan plasma nutfah** adalah (1) areal yang memiliki jenis plasma nutfah tertentu yang belum terdapat di dalam kawasan konservasi yang telah ditetapkan; (2) areal dengan luasan tertentu yang memungkinkan kelangsungan proses pertumbuhan jenis plasma nutfah tersebut.
- s. Kriteria kawasan lindung untuk **kawasan pengungsian satwa** adalah (1) areal yang ditunjuk merupakan daerah kehidupan satwa yang sejak semula menghuni areal tersebut; dan/atau (2) areal tempat pemindahan satwa sebagai tempat kehidupan baru bagi satwa tersebut; (3) mempunyai luas tertentu yang memungkinkan berlangsungnya proses hidup dan kehidupan serta berkembangbiaknya satwa tersebut.
- t. Kriteria kawasan lindung untuk **kawasan pantai berhutan bakau** yaitu kawasan minimal 130 kali nilai rata-rata perbedaan air pasang tertinggi dan terendah tahunan diukur dari garis air surut terendah ke arah darat

yang merupakan habitat hutan bakau.

**Kedua**, penataan ruang wilayah yang dikategorikan sebagai **kawasan budi daya** meliputi kawasan hutan produksi, kawasan pertanian, kawasan permukiman, kawasan industri, kawasan berikat, kawasan pariwisata, kawasan tempat beribadah, kawasan pendidikan, dan kawasan pertahanan keamanan. Kriteria yang digunakan untuk penentuan kawasan budi daya dalam ruang wilayah nasional dibedakan atas dua macam, yakni: (1) kriteria teknis sektoral, yaitu ukuran untuk menentukan bahwa pemanfaatan ruang untuk suatu kegiatan dalam kawasan memenuhi ketentuan-ketentuan teknis, daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup, kesesuaian ruang, dan bebas bencana; dan (2) kriteria ruang, yaitu ukuran untuk menentukan bahwa pemanfaatan ruang untuk suatu kegiatan budidaya dalam kawasan, menghasilkan nilai sinergi terbesar terhadap kesejahteraan masyarakat sekitarnya dan tidak bertentangan dengan pelestarian fungsi lingkungan hidup. Secara lebih spesifik, kriteria untuk masing-masing kawasan budi daya adalah sebagai berikut.<sup>283</sup>

- a. Kriteria kawasan budi daya untuk **kawasan hutan produksi terbatas** adalah kawasan hutan dengan faktor-faktor kelas lereng, jenis tanah dan

---

<sup>283</sup>Kf. Pasal 44 s/d Pasal 50 Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 1997 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

intensitas hutan, setelah masing-masing dikalikan dengan angka penimbang mempunyai jumlah nilai skor 125-174 di luar hutan suaka alam dan hutan pelestarian alam.

- b. Kriteria kawasan budi daya untuk **kawasan hutan produksi tetap** adalah kawasan hutan dengan faktor-faktor kelas lereng, jenis tanah, dan intensitas hujan setelah masing-masing dikalikan dengan angka penimbang mempunyai jumlah nilai (skor) 124 atau kurang, di luar hutan suaka alam dan hutan pelestarian alam.
- c. Kriteria kawasan budi daya untuk **kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi** adalah kawasan hutan dengan faktor-faktor kelas lereng, jenis tanah, dan intensitas hujan setelah masing-masing dikalikan dengan angka penimbang mempunyai jumlah nilai (skor) 124 atau kurang, di luar hutan suaka alam dan hutan pelestarian alam.
- d. Kriteria kawasan budi daya untuk **kawasan hutan rakyat** adalah dengan luas minimal 0,25 hektar dan mempunyai fungsi hidrologis/pelestarian ekosistem, luas penutupan tajuk minimal 50 persen dan merupakan tanaman cepat tumbuh
- e. Kriteria kawasan budi daya untuk **kawasan pertanian lahan basah** adalah kawasan yang secara teknis dapat digunakan untuk pertanian lahan basah.

- f. Kriteria kawasan budi daya untuk **kawasan pertanian lahan kering** adalah kawasan yang secara teknis dapat dimanfaatkan sebagai kawasan pertanian lahan kering.
- g. Kriteria kawasan budi daya untuk **kawasan tanaman tahunan/perkebunan** adalah kawasan yang secara teknis dapat digunakan untuk kegiatan perkebunan.
- h. Kriteria kawasan budi daya untuk **kawasan peternakan** adalah kawasan yang secara teknis dapat digunakan untuk usaha peternakan baik sebagai sambilan, cabang usaha, usaha pokok, maupun industri.
- i. Kriteria kawasan budi daya untuk **kawasan perikanan** adalah kawasan yang secara teknis dapat digunakan untuk kegiatan perikanan.
- j. Kriteria kawasan budi daya untuk kawasan pertambangan adalah **kawasan yang secara teknis dapat digunakan untuk pemusatan kegiatan pertambangan**, serta tidak mengganggu kelestarian fungsi lingkungan hidup.
- k. Kriteria kawasan budi daya untuk **kawasan peruntukan industri** adalah kawasan yang secara teknis dapat digunakan untuk kegiatan industri serta tidak mengganggu kelestarian fungsi lingkungan hidup.

- l. Kriteria kawasan budi daya untuk **kawasan pariwisata** adalah kawasan yang secara teknis dapat digunakan untuk kegiatan pariwisata, serta tidak mengganggu kelestarian budaya, keindahan alam dan lingkungan.
- m. Kriteria kawasan budi daya untuk **kawasan permukiman** adalah kawasan yang secara teknis dapat digunakan untuk permukiman yang aman dari bahaya bencana alam maupun buatan manusia, sehat dan mempunyai akses untuk kesempatan berusaha.

#### **4.1.2.2 Penataan Ruang Wilayah Menurut Aspek Administratif**

Rencana penataan ruang wilayah dari **aspek administratif** meliputi ruang **wilayah nasional**, **wilayah provinsi** daerah tingkat I, dan **wilayah kabupaten/kotamadya** daerah tingkat II. Penataan ruang-ruang wilayah administratif tersebut tidak hanya diorientasikan kepada ruang daratan, tetapi juga mencakup ruang lautan dan udara sampai batas tertentu yang diatur dengan peraturan perundang-undangan. Penjabaran lebih lanjut terhadap ketiga ruang wilayah administratif tersebut adalah sebagai berikut: **pertama**, penataan **ruang wilayah nasional** yang diterjemahkan ke dalam Rencana Tata Ruang wilayah (RTRW) Nasional yang dikenal dengan nama Strategi Nasional Pengembangan Pola Tata Ruang (SNPPTR). SNPPTR merupakan kebijaksanaan yang mencakup: (a) penetapan kawasan lindung, kawasan budi daya, dan kawasan tertentu secara nasional; (b) norma dan kriteria



pemanfaatan ruang; dan (c) pedoman pengendalian pemanfaatan ruang. SNPPTTR dengan muatan yang demikian itu sekaligus merupakan pedoman dalam penataan ruang wilayah provinsi daerah tingkat I dan ruang wilayah kabupaten/ kotamadya daerah tingkat II.<sup>284</sup>

**Kedua, Penataan ruang wilayah provinsi** yang diterjemahkan ke dalam RTRW Provinsi daerah tingkat I yang dikenal dengan nama Rencana Struktur Tata Ruang Provinsi (RSRTP). RSRTP merupakan penjabaran terhadap strategi dan arahan kebijaksanaan pemanfaatan ruang wilayah nasional ke dalam strategi dan struktur pemanfaatan ruang wilayah provinsi daerah tingkat I, yang meliputi: (a) tujuan pemanfaatan ruang wilayah provinsi demi peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pertahanan keamanan; (b) struktur dan pola pemanfaatan ruang wilayah provinsi; dan (d) pedoman pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi. Strategi dan arahan penataan ruang wilayah Provinsi men-cakup:<sup>285</sup>

---

<sup>284</sup>Jangka waktu RTRW Nasional ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah untuk jangka waktu 25 tahun, tetapi dapat ditinjau kembali dan atau disempurnakan dalam waktu kurang dari 25 tahun apabila terjadi perubahan kebijaksanaan nasional yang mempengaruhi pemanfaatan ruang akibat perkembangan teknologi dan karena keadaan yang mendasar [Kf. Pasal 7 Ayat (2) yo Pasal 9 dan Pasal 20 Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang].

<sup>285</sup>RTRW Provinsi ini ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda), dan direncanakan untuk jangka waktu 15 tahun dan dapat ditinjau kembali dan atau disempurnakan dalam waktu kurang dari 15 tahun atau paling tidak 5 tahun sekali apabila strategi pemanfaatan ruang dan struktur tata ruang provinsi perlu ditinjau kembali dan atau disempurnakan sebagai akibat dari penjabaran RTRW Nasional [Kf. Pasal 21 Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang].

- (1) Pengelolaan kawasan lindung dan kawasan budi daya;
- (2) Pengelolaan kawasan perdesaan, perkotaan, dan kawasan tertentu;
- (3) Pengembangan kawasan permukiman, kehutanan, pertanian, pertambangan; perindustrian, pariwisata, dan kawasan lainnya;
- (4) Pengembangan sistem pusat permukiman perdesaan dan perkotaan;
- (5) Pengembangan sistem prasarana wilayah yang meliputi prasarana transportasi, telekomunikasi, energi, pengairan, dan prasarana pengelolaan lingkungan;
- (6) Pengembangan kawasan yang diprioritaskan;
- (7) Kebijakan tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara, dan tata guna sumber daya alam lainnya, serta memperhatikan keterpaduan dengan sumber daya manusia dan sumber daya buatan.

RTRW Provinsi tersebut antara lain merupakan pedoman dalam: (a) perumusan kebijaksanaan pokok pemanfaatan ruang di wilayah Provinsi daerah tingkat I; (b) mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antar wilayah provinsi daerah tingkat I serta keserasian antar sektor; (c) pengarahan lokasi investasi yang dilaksanakan pemerintah dan atau masyarakat; dan (d) penataan ruang wilayah kabupaten/kotamadya daerah tingkat II yang merupakan dasar dalam pengawasan terhadap perizinan lokasi pembangunan.<sup>286</sup>

**Ketiga, penataan ruang wilayah kabupaten/kotamadya** yang diterjemahkan ke dalam RTRW Kabupaten/Kotamadya daerah tingkat II yang dikenal dengan nama Rencana Umum Tata Ruang (RUTR). RUTR merupakan

---

<sup>286</sup>Kf. Pasal 21 Ayat (3) Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.

penjabaran lebih jauh dari RTRW Provinsi juga memuat strategi dan arahan yang sama sekalipun hanya diperuntukan dalam lingkup kabupaten/kotamadya yang bersangkutan. Dalam skala yang lebih rinci dikenal Rencana Detail Tata Ruang (RDTR), yang disusun untuk menata ruang kawasan yang cepat berkembang atau strategis untuk dikembangkan. Strategi dan arahan pelaksanaan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kotamadya, antara lain mencakup:<sup>287</sup> (a) tujuan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kotamadya demi peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pertahanan keamanan; (b) rencana struktur dan pola pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kotamadya; dan (c) rencana umum tata ruang wilayah kabupaten/kotamadya; dan (d) pedoman pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/ kotamadya.

Substansi dari RTRW Kabupaten/Kotamadya antara lain mengatur tentang: (a) pengelolaan kawasan lindung dan kawasan budi daya; (b) pengelolaan kawasan perdesaan, perkotaan, dan kawasan tertentu; (c) sistem kegiatan pembangunan dan sistem permukiman perdesaan dan perkotaan; (d) sistem prasarana transportasi, telekomunikasi, energi, pengairan, dan prasarana pengelolaan lingkungan; dan (e) penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, penatagunaan sumber daya alam lainnya, serta memperhatikan keterpaduan dengan sumber daya manusia.<sup>288</sup>

---

<sup>287</sup>Kf. Pasal 22 Ayat (1) Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.

<sup>288</sup>Kf. Pasal 22 Ayat (2) Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.

Ketentuan Pasal 8 Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 menetapkan beberapa syarat yang perlu diperhatikan dalam rencana penataan ruang wilayah nasional, provinsi dan kabupaten/kotamadya, yakni:

- (1) Penataan ruang wilayah nasional, wilayah provinsi daerah tingkat I, wilayah kabupaten/kotamadya daerah tingkat II dilakukan secara terpadu dan tidak dipisah-pisahkan. Itu berarti, semua provinsi dan kabupaten/kotamadya bekerja dan menikirkan bersama-sama secara sistemik dalam penataan ruang wilayah untuk meminimalisir dampak-dampak yang tidak diinginkan bersama, seperti banjir, longsor, kesemrawutan dan ketidaserasian, dan lain sebagainya.
- (2) Penataan ruang untuk kawasan yang meliputi lebih dari satu wilayah provinsi daerah tingkat I dikoordinasikan penyusunannya oleh Menteri yang ditunjuk oleh presiden untuk kemudian dipadukan ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dari provinsi daerah tingkat I yang bersangkutan. Kawasan tumpang-tindih atau yang berada dalam dua atau lebih ruang wilayah provinsi itu dapat berupa kawasan lindung dan kawasan budi daya, seperti wilayah aliran sungai, kawasan resapan air, wilayah perbatasan, kawasan hutan lindung, taman nasional, serta kawasan pedesaan, kawasan perkotaan, dan kawasan tertentu.<sup>289</sup>

---

<sup>289</sup>Salah satu contoh kasus kawasan tumpang-tindih yang sempat menjadi perdebatan ramai antara Provinsi Jawa Timur dan Jawa Tengah adalah kawasan industri cepu yang terletak di perbatasan wilayah Kabupaten.

- (3) Penataan ruang untuk kawasan yang meliputi lebih dari satu wilayah kabupaten/kotamadya daerah tingkat II dikoordinasikan penyusunan oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I untuk kemudian dipadukan ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dari kabupaten/kotamadya daerah tingkat II yang bersangkutan. Kategorisasi kawasan tumpang-tindih yang demikian itu sama dengan yang terdapat dalam wilayah tumpang-tindih beberapa provinsi sebagaimana diuraikan di atas.

#### **4.1.2.3 Penataan Ruang Wilayah Menurut Fungsi Kawasan dan Aspek Kegiatan**

Penataan ruang berdasarkan **fungsi kawasan dan aspek kegiatan**, dikelompokkan menjadi **kawasan pedesaan, kawasan perkotaan, dan kawasan tertentu**. Kawasan pedesaan meliputi tempat permukiman pedesaan, tempat kegiatan pertanian, kegiatan pemerintahan, kegiatan pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi. Demikian pula kawasan perkotaan meliputi tempat permukiman perkotaan, tempat pemusatan dana pendistribusian kegiatan bukan pertanian seperti kegiatan pelayanan jasa pemerintahan, kegiatan pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.<sup>290</sup> Ketentuan Pasal 10 Undang-undang Penataan Ruang menetapkan beberapa syarat yang perlu diperhatikan

---

<sup>290</sup>Kf. Pasal 7 Ayat (3) yo Pasal 10 Undang-undang Nomor No. 26 tahun 2007 perubahan atas UU 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.

dalam melakukan penataan ruang kawasan pedesaan, dan kawasan perkotaan, yakni:

- (1) Penataan ruang kawasan pedesaan, kawasan perkotaan, dan kawasan tertentu diselenggarakan sebagai bagian dari penataan ruang wilayah nasional, atau wilayah provinsi daerah tingkat I atau wilayah kabupaten/kotamadya daerah tingkat II.
- (2) Tujuan dari penyelenggaraan penataan ruang kawasan pedesaan dan kawasan perkotaan adalah untuk: (a) mencapai tata ruang kawasan pedesaan dan kawasan perkotaan yang optimal, serasi, selaras, dan seimbang dalam pengembangan kehidupan manusia; (b) meningkatkan fungsi kawasan pedesaan dan kawasan perkotaan secara serasi, selaras, dan seimbang antara perkembangan lingkungan dengan tata kehidupan masyarakat; dan (c) mengatur pemanfaatan ruang guna meningkatkan kemakmuran rakyat dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan alam, lingkungan buatan, dan lingkungan sosial.

Berbeda dengan kawasan pedesaan dan kawasan perkotaan, maka **kawasan tertentu** diperuntukan sebagai tempat pengembangan kegiatan strategis dan berskala besar, yang secara nasional menyangkut hajat hidup orang banyak baik ditinjau dari sudut kepentingan politik, ekonomi, sosial, budaya, lingkungan, dan pertahanan keamanan. Kegiatan-kegiatan strategis dan berskala besar tersebut dapat berupa kegiatan industri beserta sarana dan

prasarananya, kegiatan pertahanan keamanan beserta sarana dan prasarananya, kegiatan pariwisata beserta sarana dan prasarananya. Kegiatan-kegiatan strategis dan berskala besar tersebut ditentukan dengan karakteristik sebagai berikut:<sup>291</sup>

- (1) kegiatan di bidang yang secara sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama mempunyai pengaruh yang besar terhadap upaya pengembangan tata ruang di wilayah sekitarnya;
- (2) kegiatan di suatu bidang yang mempunyai dampak baik terhadap kegiatan lain di bidang yang sejenis maupun terhadap kegiatan di bidang lainnya; dan
- (3) kegiatan di bidang yang merupakan faktor pendorong bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Kriteria yang dipakai untuk menentukan ruang wilayah yang dikategorikan sebagai kawasan tertentu adalah:<sup>292</sup> (1) kawasan yang mempunyai skala kegiatan produksi dan/atau potensi sumber daya alam, sumber daya buatan, dan sumber daya manusia yang besar dan berpengaruh terhadap pengembangan aspek ekonomi, demografi, politik, pertahanan, dan

---

<sup>291</sup>Kawasan tertentu sebagaimana diatur dalam Undang-undang ini dapat berada dalam kawasan-kawasan perdesaan dan atau kawasan perkotaan [Kf. Pasal 7 Ayat (1) yo Pasal 10 Undang-undang Nomor 26 tahun 2007 perubahan atas UU 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang].

<sup>292</sup>Kf. Pasal 55 Ayat (1) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 47 Tahun 1997 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

keamanan, serta pengembangan wilayah sekitarnya; (2) kawasan yang mempunyai skala kegiatan produksi dan/atau potensi sumber daya alam, sumber daya buatan, dan sumber daya manusia yang besar dan penting terhadap kegiatan sejenis maupun kegiatan lain, baik di wilayah bersangkutan, wilayah sekitarnya, maupun wilayah negara; (3) kawasan yang memiliki faktor pendorong besar bagi kegiatan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat, baik di wilayah yang bersangkutan maupun di wilayah sekitarnya; (4) kawasan yang mempunyai keterkaitan yang paling mempengaruhi kegiatan yang dilakukan di wilayah lainnya yang berbatasan baik dalam lingkup nasional maupun regional; (5) kawasan yang mempunyai posisi strategis serta usaha dan/atau kegiatannya berdampak besar dan penting terhadap kondisi politis dan pertahanan keamanan nasional serta regional.

#### **4.1.3 Pemanfaatan dan Pengendalian Pemanfaatan Ruang**

Pelaksanaan Undang-undang tentang Penataan Ruang tidak berhenti pada tahap pencanaan saja, tetapi diikuti dengan pelaksanaan pemanfaatan<sup>293</sup> dan upaya pengendalian pemanfaatan ruang, di mana setiap kegiatan harus mengacu pada zona-zona pemanfaatan ruang yang telah ditetapkan dalam rencana tata ruang. Beberapa ketentuan yang menjadi pedoman dalam

---

<sup>293</sup>Pemanfaatan ruang wilayah dikonsepkan sebagai suatu rangkaian program kegiatan pelaksanaan pembangunan yang memanfaatkan ruang menurut jangka waktu yang ditetapkan dalam rencana tata ruang.



program pemanfaatan ruang, antara lain sebagai berikut, **pertama**, pemanfaatan ruang dilakukan melalui pelaksanaan program pemanfaatan ruang beserta pembiayaannya, yang didasarkan atas rencana tata ruang, dan diselenggarakan secara bertahap sesuai dengan jangka waktu yang ditetapkan dalam tata ruang.<sup>294</sup>

**Kedua**, dalam pemanfaatan ruang dikembangkan pola pengelolaan tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara, dan tata guna sumber daya alam lainnya sesuai dengan asas-asas penataan ruang. Yang dimaksudkan dengan penatagunaan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lainnya adalah penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lainnya yang berwujud konsolidasi melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan sumber-sumber daya alam tersebut sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil. Dalam pemanfaatan sumber-sumber daya alam tersebut perlu diperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhinya, seperti faktor teorologi, klimatologi, dan geofisika.<sup>295</sup>

---

<sup>294</sup>Yang dimaksudkan dengan pembiayaan program pemanfaatan ruang adalah mobilisasi, prioritas, dan alokasi pendanaan yang diperlukan untuk pelaksanaan pembangunan. (Kf. Pasal 15 UU Penataan Ruang).

<sup>295</sup>Perangkat yang bersifat insentif dan disinsentif - berupa pengaturan yang bertujuan untuk memberikan rangsangan terhadap yang seiring dengan tujuan rencana tata ruang - dilaksanakan dengan menghormati hak penduduk sebagai warga negara.

#### 4.1.3.1 Pemanfaatan Kawasan Lindung

Kawasan lindung dimanfaatkan untuk mencegah timbulnya kerusakan fungsi lingkungan hidup dan melestarikan fungsi lindung kawasan yang memberikan perlindungan kawasan bawahannya, kawasan perlindungan setempat, kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, kawasan cagar budaya, dan kawasan lindung lainnya, serta menghindari berbagai usaha dan/atau kegiatan di kawasan rawan bencana. Sasaran pengelolaan dan pemanfaatan kawasan lindung adalah untuk (1) meningkatkan fungsi lindung terhadap tanah, air, iklim, tumbuhan, dan satwa, serta nilai budaya dan sejarah bangsa; (2) mempertahankan keanekaragaman hayati, satwa, tipe ekosistem dan keunikan alam. Langkah-langkah pengelolaan dan pemanfaatan kawasan lindung dan pengendalian pemanfaatan ruang di kawasan lindung, meliputi:<sup>296</sup>

1. Langkah-langkah pengelolaan dan pemanfaatan **kawasan yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya** dapat berupa: (1) mencegah terjadinya erosi, bencana banjir, sedimentasi dan menjaga fungsi hidroorologis tanah di kawasan hutan lindung sehingga ketersediaan unsur hara tanah, air tanah dan air permukaan selalu dapat terjamin; (2) mengendalikan hidrologi wilayah, berfungsi sebagai penambat air dan pencegah banjir, serta untuk melindungi ekosistem yang khas di

---

<sup>296</sup>Kf. Ketentuan Pasal 40 s/d Pasal 41 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 47 Tahun 1997 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

kawasan bergambut; (3) memberikan ruang yang cukup bagi resapan air hujan pada kawasan resapan air untuk keperluan penyediaan kebutuhan air tanah dan penanggulangan banjir, baik untuk kawasan bawahannya maupun kawasan yang bersangkutan.

2. Langkah-langkah pengelolaan dan pemanfaatan **kawasan perlindungan setempat** dapat berupa: (1) menjaga sempadan pantai untuk melindungi wilayah pantai dari kegiatan yang mengganggu kelestarian fungsi pantai; (2) menjaga sempadan sungai untuk melindungi sungai dari kegiatan manusia yang dapat mengganggu dan merusak kualitas air sungai, kondisi fisik pinggir dan dasar sungai serta mengamankan aliran sungai; (3) menjaga kawasan sekitar danau/waduk untuk melindungi danau/waduk dari berbagai usaha dan/atau kegiatan yang dapat mengganggu kelestarian fungsi danau/waduk; (4) menjaga kawasan sekitar mata air untuk melindungi mata air dari berbagai usaha dan/atau kegiatan yang dapat merusak kualitas air dan kondisi fisik kawasan sekitarnya; (5) menjaga kawasan terbuka hijau kota termasuk di dalamnya hutan kota untuk melindungi kota dari polusi udara, dan kegiatan manusia yang dapat mengganggu kelestarian lingkungan kota, serta untuk mengendalikan tata air, meningkatkan upaya pelestarian habitat flora dan fauna, meningkatkan nilai estetika lingkungan perkotaan dan kenyamanan kehidupan di kota.
3. Langkah-langkah pengelolaan dan pemanfaatan **kawasan suaka alam**

dapat berupa perlindungan keanekaragaman biota, tipe ekosistem, gejala dan keunikan alam di kawasan suaka alam dan kawasan suaka alam laut dan perairan lainnya untuk kepentingan plasma nutfah, keperluan pariwisata, ilmu pengetahuan dan pembangunan pada umumnya.

4. Langkah-langkah pengelolaan dan pemanfaatan bagi **kawasan pelestarian alam** dapat berupa pelestarian fungsi lindung dan tatanan lingkungan kawasan pelestarian alam yang terdiri dari taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam untuk pengembangan pendidikan, rekreasi dan pariwisata, serta peningkatan kualitas lingkungan sekitarnya dan perlindungan dari pencemaran.
5. Langkah-langkah pengelolaan dan pemanfaatan **kawasan cagar budaya** dapat berupa perlindungan kekayaan budaya bangsa yang meliputi peninggalan-peninggalan sejarah, bangunan arkeologi dan monumen nasional, serta keanekaragaman bentukan geologi di kawasan cagar budaya untuk pengembangan ilmu pengetahuan dan pencegahan dari ancaman kepunahan yang disebabkan oleh kegiatan alam maupun manusia.
6. Langkah-langkah pengelolaan dan pemanfaatan **kawasan rawan bencana alam** dapat dilakukan melalui pengaturan kegiatan manusia di kawasan rawan bencana alam untuk melindungi manusia dari bencana yang disebabkan oleh alam maupun secara tidak langsung oleh perbuatan

manusia.

7. Langkah-langkah pengelolaan dan pemanfaatan kawasan lindung lainnya dapat berupa: (1) melindungi **kawasan taman buru dan ekosistemnya** untuk kelangsungan perburuan satwa; (2) melestarikan fungsi lindung dan tatanan lingkungan **kawasan cagar biosfer** untuk melindungi ekosistem asli, ekosistem unik, dan/atau ekosistem yang telah mengalami degradasi dari gangguan kerusakan seluruh unsur-unsur alamnya untuk penelitian dan pendidikan; (3) melestarikan fungsi lindung dan tatanan lingkungan daerah perlindungan **plasma nutfah** untuk melindungi daerah dan ekosistemnya, serta menjaga kelestarian flora dan faunanya; (4) melestarikan fungsi lindung dan tatanan lingkungan **daerah pengungsian satwa** untuk melindungi daerah dan ekosistemnya bagi kehidupan satwa yang sejak semula menghuni areal tersebut; (5) melestarikan fungsi dan tatanan lingkungan **kawasan pantai berhutan bakau** sebagai pembentuk ekosistem hutan bakau, tempat berkembangbiaknya berbagai biota laut, dan pelindung pantai dari pengikisan air laut serta pelindung usaha budi daya di belakangnya;

#### **4.1.3.2. Pemanfaatan Kawasan Budi Daya**

Pemanfaatan kawasan budi daya sangat ditentukan oleh tipologi kawasan tersebut. Prinsip dasar yang harus dipegang dalam pemanfaatan dan

pengelolaan kawasan budi daya adalah:<sup>297</sup>

- (1) Pola pemanfaatan dan pengelolaan kawasan budi daya bertujuan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna pemanfaatan ruang dan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia untuk menyasikan pemanfaatan ruang dan kelestarian fungsi lingkungan hidup.
- (2) Pemanfaatan dan pengelolaan kawasan budi daya dilakukan secara seksama dan berdaya guna sebesar-besarnya bagi kepentingan masyarakat melalui kegiatan-kegiatan budi daya dengan mempertimbangkan aspek-aspek teknis seperti daya dukung dan kesesuaian tanah, aspek sosial serta aspek-aspek keruangan seperti sinergi kegiatan-kegiatan dan kelestarian fungsi lingkungan hidup.

Atas dasar itu maka sasaran utama yang hendak dicapai dari pemanfaatan dan pengelolaan kawasan budi daya untuk: (1) terwujudnya pemanfaatan ruang dan sumber daya alam untuk kesejahteraan masyarakat dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan hidup; (2) terhindarkannya konflik pemanfaatan sumber daya dengan pengertian pemanfaatan ruang harus berdasarkan pada prioritas kegiatan yang memberikan keuntungan terbesar pada masyarakat. Secara lebih terperinci

---

<sup>297</sup>Kf. Pasal 51 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 47 Tahun 1997 tentang Rencana tata Ruang Wilayah Nasional.

pengelolaan dan pemanaafaatan kawasan budi daya ini diharapkan dapat bermanfaat untuk:<sup>298</sup>

- (1) meningkatkan perkembangan pembangunan lintas sektor dan subsektor serta kegiatan ekonomi sekitarnya;
- (2) meningkatkan fungsi lindung;
- (3) meningkatkan upaya pelestarian kemampuan sumber daya hutan;
- (4) meningkatkan pendapatan masyarakat terutama di daerah setempat;
- (5) meningkatkan pendapatan daerah dan nasional;
- (6) meningkatkan kesempatan kerja terutama untuk masyarakat daerah setempat;
- (7) meningkatkan ekspor;
- (8) mendorong perkembangan usaha dan peran serta masyarakat terutama di daerah setempat.

Untuk mencapai tujuan yang demikian itu, maka langkah-langkah yang perlu ditempuh dalam pengelolaan kawasan budi daya adalah sebagai berikut:<sup>299</sup>

1. Langkah-langkah pengelolaan kawasan hutan produksi berupa: (a)  
menerapkan cara pengelolaan hutan yang tepat dalam memanfaatkan

---

<sup>298</sup>Kf. Pasal 44 s/d Pasal 51 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 47 Tahun 1997 tentang Rencana tata Ruang Wilayah Nasional.

<sup>299</sup>Kf. Pasal 52 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 47 Tahun 1997 tentang Rencana tata Ruang Wilayah Nasional.

ruang beserta sumber daya hutan di kawasan hutan produksi terbatas, untuk memperoleh hasil-hasil hutan bagi kepentingan negara, masyarakat, industri dan ekspor dengan tetap menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup; (b) menerapkan cara pengelolaan hutan yang tepat dalam memanfaatkan ruang beserta sumber daya hutan di kawasan hutan produksi tetap, untuk memperoleh hasil-hasil hutan bagi kepentingan negara, masyarakat, industri, dan ekspor dengan tetap menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup; dan (c) menerapkan cara pengelolaan hutan yang tepat dalam memanfaatkan ruang kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi guna mendukung pengembangan transportasi, transmigrasi, pertanian, permukiman, perkebunan, industri, dan lain-lain, dengan tetap menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup.

2. Langkah-langkah pengelolaan kawasan hutan rakyat berupa menerapkan cara pengelolaan hutan yang tepat dalam memanfaatkan ruang, beserta sumber daya alam di tanah yang dibebani hak milik atau hak lainnya untuk meningkatkan penyediaan kayu bagi kepentingan rakyat dan bahan baku industri pengolahan kayu, dengan tetap menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup.
3. Langkah-langkah pengelolaan kawasan pertanian dapat berupa: (a) memanfaatkan potensi tanah yang sesuai untuk peningkatan kegiatan produksi pangan tanah basah di kawasan pertanian tanah basah, dengan



tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan hidup; (b) memanfaatkan potensi tanah yang sesuai untuk peningkatan kegiatan produksi pangan tanah kering di kawasan pertanian tanah kering, dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan hidup; (c) memanfaatkan potensi tanah yang sesuai untuk peningkatan kegiatan produksi perkebunan di kawasan perkebunan, dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan hidup; (d) memanfaatkan tanah yang sesuai untuk peningkatan kegiatan produksi peternakan beserta hasil-hasilnya di kawasan peternakan, dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan hidup; (e) memanfaatkan potensi wilayah yang sesuai untuk peningkatan kegiatan produksi perikanan di kawasan perikanan, dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan hidup untuk mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan.

4. Langkah-langkah pengelolaan kawasan pertambangan dapat berupa memanfaatkan sumber daya mineral, energi dan bahan galian lainnya di kawasan pertambangan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dengan tetap memelihara sumber daya tersebut sebagai cadangan pembangunan yang berkelanjutan dan tetap memperhatikan kaidah-kaidah pelestarian fungsi lingkungan hidup.
5. Langkah-langkah pengelolaan kawasan yang diperuntukan bagi kegiatan

industri dapat berupa memanfaatkan potensi kawasan industri untuk meningkatkan nilai tambah pemanfaatan ruang dalam memenuhi kebutuhan ruang bagi pengembangan kegiatan industri, dengan tetap mempertahankan kelestarian fungsi lingkungan hidup.

6. Langkah-langkah pengelolaan kawasan pariwisata dapat berupa memanfaatkan potensi keindahan alam dan budaya di kawasan pariwisata guna mendorong perkembangan pariwisata dengan memperhatikan kelestarian nilai-nilai budaya, adat istiadat, mutu dan keindahan lingkungan alam dan kelestarian fungsi lingkungan hidup.
7. Langkah-langkah pengelolaan kawasan permukiman dapat berupa memanfaatkan ruang yang sesuai untuk tempat bermukim di kawasan permukiman dengan menyediakan lingkungan yang sehat dan aman dari bencana alam serta dapat memberikan lingkungan hidup yang sesuai bagi pengembangan masyarakat, dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan hidup.

#### **4.1.3.3 Pemanfaatan Kawasan Tertentu**

Sebagaimana diuraikan pada bagian terdahulu, bahwa **kawasan tertentu** diperuntukan sebagai tempat pengembangan kegiatan strategis dan berskala besar, yang secara nasional sangat menentukan hajat hidup orang banyak baik ditinjau dari sudut kepentingan politik, ekonomi, sosial, budaya,

lingkungan, dan pertahanan keamanan. Kegiatan-kegiatan strategis dan berskala besar tersebut dapat berupa kegiatan industri beserta sarana dan prasarannya, kegiatan pertahanan keamanan beserta sarana dan prasarannya, kegiatan pariwisata beserta sarana dan prasarannya.

Pola pemanfaatan dan pengelolaan kawasan tertentu dimaksudkan untuk: (a) memungkinkan terselenggaranya penataan ruang kawasan strategis dan diprioritaskan, dalam rangka penataan ruang nasional, provinsi maupun kabupaten/kota; (b) meningkatkan fungsi kawasan lindung dan kawasan budi daya yang berada dalam kawasan tertentu; (c) mengatur pemanfaatan ruang guna meningkatkan kesejahteraan dan pertahanan keamanan negara; (d) menciptakan nilai tambah dan pengaruh positif secara ekonomis dari pengembangan kawasan strategis, baik bagi pembangunan nasional maupun bagi pembangunan daerah. Pola pemanfaatan dan pengelolaan kawasan tertentu meliputi langkah-langkah pengelolaan kawasan tertentu dan pengendalian ruang di kawasan tertentu.<sup>300</sup>

Langkah-langkah yang ditempu dalam upaya pemanfaatan dan pengelolaan kawasan tertentu, dapat berupa:<sup>301</sup>

---

<sup>300</sup>Kf. Pasal 56 Peraturan pemerintah (PP) Nomor 47 Tahun 1997 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

<sup>301</sup>Untuk mewujudkan langkah-langkah pengelolaan kawasan tertentu yang berhasil guna, maka diperlukan adanya perencanaan tata ruang kawasan tersebut dengan memperhatikan keterpaduannya dengan rencana tata ruang provinsi, kabupaten/kota (Ibid., Pasal 57).

- (1) Mengoptimalkan pemanfaatan ruang agar sesuai dengan potensinya yang dapat mengarahkan pola investasi, baik pemerintah maupun swasta dan masyarakat untuk meningkatkan pembangunan kawasan, meminimalkan konflik pemanfaatan ruang, dan mengupayakan sinergi pembangunan yang tinggi, baik terhadap daerah maupun nasional.
- (2) Memacu perkembangan kawasan/daerah dengan memanfaatkan potensi-potensi yang ada secara optimal melalui pola investasi yang terarah, baik pemerintah maupun swasta dan masyarakat, dengan mengupayakan sinergi pembangunan yang tinggi.
- (3) Meningkatkan tingkat kesejahteraan sosial, ekonomi masyarakat dan wilayah tersebut melalui pelaksanaan program-program pembangunan secara terpadu dan lintas sektoral di tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota.
- (4) Meningkatkan kegiatan sosial dan ekonomi kawasan agar pertahanan keamanan negara dapat diselenggarakan secara optimal dan dapat mengantisipasi setiap bentuk ancaman yang akan timbul.
- (5) Memanfaatkan sumber daya alam ruang kawasan untuk mengembalikan keseimbangan dan kelestarian fungsi dan tatanan lingkungan hidup di kawasan yang bersangkutan.

#### 4.1.3.4. Pengendalian Pemanfaatan Ruang Wilayah

Pola pengendalian pemanfaatan ruang wilayah dimaksudkan agar pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana yang disusun. Pengendalian pemanfaatan ruang, baik di **kawasan lindung** maupun **kawasan budi daya** dilakukan oleh pemerintah daerah sesuai dengan wilayah administrasinya dan/atau instansi yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>302</sup>

- (1) Pada Daerah Tingkat II, pengendalian pemanfaatan ruang di kawasan lindung dilakukan berdasarkan pengelolaan kawasan lindung yang ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II.
- (2) Pada Daerah Tingkat I, pengendalian pemanfaatan ruang di kawasan lindung dilakukan berdasarkan arahan pengelolaan kawasan lindung yang ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang wilayah Propinsi Daerah Tingkat I.
- (3) Dalam hal Pemerintah Daerah Tingkat II menemui permasalahan yang tidak dapat diselesaikan dalam pengendalian pemanfaatan ruang di kawasan lindung, maka penyelesaian permasalahan tersebut diputuskan

---

<sup>302</sup>Kf. Pasal 42 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 47 Tahun 1997 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

setelah mendapat persetujuan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I.

- (4) Dalam hal Pemerintah Daerah Tingkat I menemui permasalahan yang tidak dapat diselesaikan dalam pengendalian pemanfaatan ruang di kawasan lindung, maka penyelesaian permasalahan tersebut diputuskan setelah mendapat persetujuan Menteri.

Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah dilaksanakan melalui kegiatan **pengawasan** dan **penertiban** dalam pemanfaatan ruang. Kegiatan **pengawasan** terhadap pemanfaatan ruang diselenggarakan dalam bentuk pelaporan, pemantauan, dan evaluasi. Bentuk pelaporan yang dianjurkan adalah berupa kegiatan memberi informasi secara obyektif mengenai pemanfaatan ruang baik yang sesuai maupun yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Sedangkan, bentuk pemantauan dapat berupa usaha atau perbuatan mengamati, mengawasi, dan memeriksa dengan cermat perubahan kualitas tata ruang dan lingkungan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Sementara bentuk evaluasi dilaksanakan dengan menilai kemajauan kegiatan pemanfaatan ruang dalam mencapai tujuan rencana tata ruang.

Kegiatan pengendalian pemanfaatan ruang diselenggarakan melalui kegiatan pengawasan dan penertiban terhadap pemanfaatan ruang. Pengawasan dalam konteks ini dilakukan untuk menjaga kesesuaian pemanfaatan ruang dengan fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang. **Pertama,**

kegiatan pengawasan terhadap pemanfaatan ruang wilayah di **kawasan lindung**, dilakukan melalui:<sup>303</sup> (a) pemberian larangan melakukan berbagai usaha dan/atau kegiatan, kecuali berbagai usaha dan/atau kegiatan yang tidak meng-ganggu fungsi alam, tidak mengubah bentang alam dan ekosistem alami; (b) pengaturan berbagai usaha dan/atau kegiatan yang tetap dapat mempertahankan fungsi lindung; (c) pencegahan berkembangnya berbagai usaha dan/atau kegiatan yang mengganggu fungsi lindung kawasan; (d) pengawasan kegiatan penelitian eksplorasi mineral dan air tanah, serta kegiatan lain yang berkaitan dengan pencegahan bencana alam agar pelaksanaan kegiatannya tetap mempertahankan fungsi lindung kawasan.

**Kedua**, kegiatan pengaawasan terhadap pemanfaatan ruang wilayah di **kawasan budi daya** dilakukan melalui: (1) pengkajian dampak lingkungan dalam pengembangan berbagai usaha dan/atau kegiatan, terutama yang berskala besar; (2) pengawasan terhadap proses pelaksanaan berbagai usaha dan/atau kegiatan berdasarkan prosedur dan tata cara pemanfaatan ruang di kawasan budi daya agar terlaksana keserasian antar kegiatan pemanfaatan ruang di kawasan budi daya; dan (3) pemantauan dan evaluasi dalam

---

<sup>303</sup>Kf. Pasal 43 ayat (1) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 47 Tahun 1997 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

pemanfaatan ruang di kawasan budi daya.<sup>304</sup>

Sedangkan, kegiatan penertiban dilakukan dalam bentuk tindakan pengamanan agar pemanfaatan ruang yang direncanakan dapat terwujud. Penertiban pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang diselenggarakan dalam bentuk **pengenaan sanksi** sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sanksi-sanksi yang dimaksudkan di sini adalah sanksi administratif, sanksi perdata, dan sanksi pidana. Dengan demikian, sekalipun Undang-undang Penataan Ruang No. 24 Tahun 1992 sendiri tidak memuat ketentuan pidana, namun sanksi terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang tetap dapat dikenakan berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan adanya Undang-undang 26 Tahun 2007 atas perubahan Undang-undang No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang telah ada ketentuan pidana mulai pasal 69 sampai dengan pasal 75 tetapi belum berlaku efektif.

Secara lebih detail, kegiatan penertiban pemanfaatan ruang wilayah di **kawasan lindung** dilakukan melalui:<sup>305</sup> (a) penerapan ketentuan-ketentuan

---

<sup>304</sup> *Ibid.*, Pasal 54 PP No. 47 Tahun 1997. Pola pengawasan terhadap pemanfaatan dan pengelolaan yang demikian itu berlaku juga bagi pemanfaatan dan pengelolaan kawasan tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 60 Ayat (1) PP No. 47 Tahun 1997.



yang berlaku tentang analisis mengenai dampak lingkungan hidup bagi berbagai usaha dan/atau kegiatan yang sudah ada di kawasan lindung yang mempunyai dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup; (b) penerapan ketentuan-ketentuan untuk mengembalikan fungsi lindung kawasan yang telah terganggu kepada fungsi lindung yang diharapkan secara bertahap; (c) penegakan peraturan yang mewajibkan dilaksanakannya kegiatan perlindungan terhadap lingkungan hidup dan rehabilitasi daerah bekas penambangan pada kawasan lindung yang dilakukan kegiatan penambangan bahan galian.

Sedangkan, kegiatan penertiban pemanfaatan ruang wilayah **di kawasan budi daya** dilakukan melalui: (1) penegakan prosedur perizinan dalam mendirikan bangunan untuk menjamin bangunan yang akan dibangun telah sesuai dengan peruntukan ruang dan kegiatan yang direncanakan; dan (2) dalam pemberian izin mendirikan bangunan, Pemerintah daerah memperhatikan prosedur dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>306</sup>

---

<sup>305</sup>Kf. Pasal 43 ayat (2) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 47 Tahun 1997 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

<sup>306</sup>Kf. Pasal 54 ayat (2) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 47 Tahun 1997 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. Mekanisme penertiban yang demikian itu dilakukan juga untuk kawasan tertentu [Kf. Pasal 60 ayat (2) PP No. 47/1997].

Pengendalian pemanfaatan ruang berkaitan pula dengan pengkajian aspek kualitas lingkungan alam, lingkungan sosial budaya dan lingkungan buatan yang terjadi di lapangan akibat pelaksanaan rencana tata ruang. Hasil pengkajian ini menjadi salah satu bahan evaluasi untuk menilai pemanfaatan ruang dalam mencapai tujuan rencana tata ruang. Menurut Sugandhy, evaluasi ini penting karena fakta di lapangan merupakan umpan balik untuk menyempurnakan rencana tata ruang di masa mendatang dan pelaksanaan kegiatan pembangunan sektoral dan daerah lebih lanjut. Perbaikan dilakukan dengan mengadakan revisi rencana tata ruang dan modifikasi terhadap kegiatan dan program pembangunan selanjutnya.<sup>307</sup>

Dengan adanya rencana tata ruang untuk setiap wilayah, maka diharapkan bahwa berbagai kegiatan yang menggunakan sumber daya dapat diatur alokasi pemanfaatannya sesuai dengan penetapan kawasan lindung dan kawasan budi daya. Itu berarti, kawasan lindung seperti kawasan hutan, kawasan konservasi air, dan kawasan yang harus dilindungi lainnya harus memiliki batas yang tegas, dan tidak dapat digunakan untuk pertanian, permukiman, atau kegiatan lainnya. Untuk itu diperlukan koordinasi dan integrasi perencanaan antar instansi sektoral dan daerah. Selain itu, peran

---

<sup>307</sup> Aca Sugandhy, *Op Cit.*, 1994, halaman 14-15.

pemerintah daerah sangat besar dalam penetapan rencana, pelaksanaan, hingga pengendaliannya, terutama dalam pemberian izin.

#### **4.2 Substansi Kebijakan Hukum Tata Ruang Nasional Lainnya**

Selain Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 sebagai dasar utama penyelenggaraan tata ruang nasional, terdapat pula sejumlah produk perundang-undangan yang merupakan derivasi atau turunan langsung dari Undang-undang penataan ruang tersebut maupun yang memiliki keterkaitan dengan masalah penataan ruang. Produk perundang-undangan yang merupakan derivasi Undang-undang penataan ruang nasional dapat berupa peraturan pemerintah, keputusan presiden, instruksi presiden, keputusan menteri tentang penataan ruang, dan lain sebagainya. Sedangkan, produk perundang-undangan yang memiliki keterkaitan erat dengan substansi Undang-undang penataan ruang nasional, seperti Undang-undang tentang perumahan dan permukiman, dan lain sebagainya.

Salah satu kebijakan yang sangat berkaitan erat dengan Undang-undang Penataan Ruang adalah yang berkaitan dengan perumahan dan permukiman. Harus diakui bahwa perumahan dan permukiman merupakan kebutuhan dasar manusia dan mempunyai peranan yang sangat strategis dalam pembentukan watak serta kepribadian bangsa, dan perlu dibina serta dikembangkan demi kelangsungan dan peningkatan kehidupan dan penghidupan masyarakat.

Dalam konteks yang demikian itu, maka perumahan dan permukiman tidak dapat dilihat sebagai sarana kebutuhan kehidupan semata-mata, tetapi lebih dari itu merupakan proses bermukim manusia dalam menciptakan ruang kehidupan untuk memasyarakatkan dirinya dan menampakkan jati dirinya.<sup>308</sup>

Menyadari akan hal ini maka pemerintah berkewajiban untuk menjawab tuntutan kebutuhan masyarakat akan perumahan dan permukiman yang layak huni dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur. Atas dasar pertimbangan yang demikian itu maka pemerintah lalu menetapkan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman. Sekalipun Undang-undang Perumahan dan permukiman ini hadir mendahului Undang-undang Penataan Ruang, namun dari segi substansial memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan masalah penataan ruang.

Mengenai masalah permukiman, Undang-undang Penataan Ruang mengelompokkannya ke dalam “kawasan budi daya”, yakni kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi atau potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan.<sup>309</sup>

---

<sup>308</sup>Perumahan adalah kelompok yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan. Sedangkan permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik yang berupa kawasan perkotaan maupun pedesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan [Kf. Pasal 1 angka (1) dan (2) Undang-undang Perumahan dan Permukiman].

<sup>309</sup>Selain perumahan dan permukiman, yang termasuk dalam “kawasan budi daya” adalah kawasan hutan produksi, kawasan pertanian, kawasan industri, kawasan berikat, kawasan

Sebagai bagian dari kawasan budi daya, maka kawasan permukiman harus dipisahkan atau tidak boleh dibangun di dalam “kawasan lindung”, yakni kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan. Kawasan lindung yang tidak boleh dibangun permukiman, antara lain hutan lindung, kawasan bergambut, kawasan resapan air, sempadan pantai, sempadan sungai, kawasan sekitar danau/waduk, kawasan sekitar mata air, kawasan suaka alam, kawasan suaka alam laut dan perairan lainnya, kawasan pantai berhutan bakau, taman nasional, taman hutan raya dan taman wisata alam, kawasan cagar budaya dan ilmu pengetahuan, dan kawasan rawan bencana alam.

Untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan perumahan melalui pembangunan kawasan permukiman skala besar yang terencana secara menyeluruh dan terpadu, maka pemerintah daerah diwajibkan untuk menetapkan satu atau lebih kawasan permukiman menurut rencana tata ruang wilayah perkotaan dan tata ruang wilayah bukan perkotaan yang memenuhi persyaratan sebagai kawasan siap bangun. Persyaratan yang dimaksud sekurang-kurangnya meliputi penyediaan: (1) rencana tata ruang yang rinci;

---

pariwisata, kawasan tempat beribadah, kawasan pendidikan, dan kawasan pertahanan keamanan [Kf. Pasal 1 Ayat (8) yo Pasal 7 Ayat (1) Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang].

(2) data mengenai luas, batas dan kepemilikan tanah; dan (c) jaringan primer dan sekunder prasarana lingkungan.<sup>310</sup>

Lebih lanjut Pasal 31 Undang-undang Perumahan dan Permukiman mempersyaratkan, bahwa: *“Pembangunan perumahan dan permukiman diselenggarakan berdasarkan rencana tata ruang, wilayah perkotaan dan wilayah bukan perkotaan yang menyeluruh dan terpadu yang ditetapkan oleh peme-rintah daerah dengan mempertimbangkan berbagai aspek yang terkait serta rencana, program, dan prioritas, pembangunan perumahan dan permukiman.”* Berbagai aspek yang dimaksud oleh ketentuan Pasal ini yang wajib diperhatikan secara menyeluruh dan terpadu antara lain meliputi peningkatan jumlah penduduk dan penyebarannya, perluasan kesempatan kerja dan usaha, program pembangunan sektoral dan pembangunan daerah, pelestarian kemam-puan lingkungan, kondisi geografis dan potensi sumber daya alam, termasuk daerah rawan bencana, nilai sosial dan budaya daerah, dan pengembangan kelembagaan.

Persyaratan yang demikian mengindikasikan bahwa kawasan permukiman yang dibangun di dalam kawasan lindung merupakan langkah yang tidak dianjurkan atau bertentangan dengan ketentuan Undang-undang

---

<sup>310</sup>Kf. Pasal 18 yo Pasal 19 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman.

Penataan Ruang. Selain melanggar hukum, membiarkan atau mengizinkan terselenggaranya pembangunan permukiman di kawasan lindung, maka secara tidak langsung menyediakan “bom waktu” yang bakal mengancam kehidupan warga masyarakat, baik yang menghuni kawasan permukiman tersebut maupun warga masyarakat di luar permukiman. Banjir yang melanda Kota Jakarta beberapa waktu lalu, misalnya, merupakan salah satu contoh untuk menjelaskan tentang dampak yang ditimbulkan oleh pembangunan perumahan dan vila-vila mewah di kawasan Puncak – Bogor yang merupakan kawasan resapan air.

#### **4.3 Substansi Kebijakan Hukum Tata Ruang Kota Semarang**

Substansi kebijakan tata ruang yang akan diuraikan berikut ini adalah yang dibuat untuk diterapkan di Kota Semarang. Oleh karena kebijakan tata ruang Kota Semarang memiliki nilai kesejarahan yang sangat panjang, maka dalam mengelaborasi substansi kebijakannya akan dilakukan dalam perspektif historis. Dari perspektif yang demikian itu akan tampak dengan jelas dinamika perkembangan substansi kebijakan hukum tata ruang Kota Semarang yang dimulai dari zaman penjajahan Belanda hingga zaman kemerdekaan. Dinamika kebijakan hukum tata ruang Kota Semarang pada zaman kemerdekaan ini pun dipilah lagi menjadi zaman sebelum dikeluarkan Undang-undang Nomor 24

Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (1945-1991), dan zaman setelahnya (1992-hingga sekarang).

#### **4.3.1 Kebijakan Hukum Tata Ruang Masa Kolonial Belanda**

Menurut catatan sejarah, kebijakan penataan ruang Kota Semarang sudah mulai dilakukan sejak 1695. Kebijakan penataan ruang kota Semarang itu sebagai konsekuensi logis dari posisi Pelabuhan Semarang (yang sekarang dikenal Pelabuhan Peti Kemas Tanjung Mas) yang semakin strategis, dan hal ini ditandai dengan kedatangan bangsa-bangsa asing ke Kota Semarang, seperti Cina pada permulaan abad 15, orang-orang Melayu pada pertengahan abad 15, Portugis pada permulaan abad 16, Hindia dan Arab/Persia serta kemudian menyusul Belanda pada permulaan abad 17 dan akhirnya menjajah Indonesia selama 3,5 abad lamanya.<sup>311</sup>

Dalam perjalanan waktu, bangsa-bangsa asing tersebut kemudian membuat permukimannya sendiri-sendiri di Semarang, sehingga wilayah permukiman kawasan Semarang terbagi menurut kelompok etnis. Dataran Muara Kali Semarang merupakan permukiman Belanda dan Melayu, Cina bermukim di sekitar jalan Raden Patah, penduduk Jawa menempati lokasi di sepanjang Kali Semarang. Status kawasan permukiman tersebut semula

---

<sup>311</sup>Informasi kedatangan bangsa-bangsa asing tersebut diolah dari Berita “*Ma Huang* dan *Feh Tsin* tahun 1416 dan 1431, Buku “*Suma Oriental* oleh *Tome Pires*”, dan “*Da Asia*” oleh *Dieno de Cento* tahun 1528 [Kf. Bagian Hukum dan ORTALA, *Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang Nomor 5 Tahun 1981 tentang Rencana Kota Semarang Tahun 1975 - 2000 (Rencana Induku Kota Semarang)*, Semarang: Lembaran Daerah Kotamadya Tingkat II Semarang, Seri D No. 1 Tahun 1984, halaman 17-18].



dibawah Susuhunan-Susuhunan Surakarta, tetapi akhirnya berubah menjadi daerah kekuasaan Belanda setelah Semarang digadaikan kepada pemerintah VOC pada tanggal 15 Januari 1678. Semarang pada akhirnya berubah fungsi menjadi daerah pertahanan militer dan perniagaan Belanda (VOC).<sup>312</sup>

Semenjak Belanda menanamkan pengaruhnya di Indonesia, dan terutama sekali ketika Belanda menguasai Semarang, maka sejak saat itu mulai bermunculan bangunan-bangunan khas Belanda. Terhitung sejak sekitar tahun 1700, kawasan Semarang mulai menampilkan dirinya sebagai “kota” dalam artian yang sebenarnya karena telah memenuhi syarat fisiografis, kehidupan sosial dan administrasi kota. Wilayah-wilayah permukiman pun semakin meluas, antara lain: (1) Kampung Jawa di Kaligawe, Pengapon, Poncol; (2) Kampung Cina di Bubakan; dan (3) Kampung Melayu di Darat; dan (4) Kota Benteng “*de Europesche Buurt*” di Raden Patah yang merupakan perluasan Benteng 5 Ujung Pertahanan di Sleko (“*de Vilfhock*”).<sup>313</sup>

Semenjak Kyai Adipati Suro Adi Menggolo IV dilantik oleh pihak Belanda menjadi Bupati Semarang ke-21 (1704), fisik Kota Semarang mulai berkembang dengan pesat, karena adanya perpindahan kegiatan pertahanan

---

<sup>312</sup>Penyebaran penduduk asing tersebut dapat dicermati melalui Peta kuno Semarang tahun 1695. Lihat juga dalam F.W. Stapel, “*Corpel, Corpus Diplomaticum Neerlandico Indicum*”, *4e deel, verlameld en toegelicht door*, halaman 270-271 [Kf. Bagian Hukum dan ORTALA, Ibid., 1984, halaman 18].

<sup>313</sup>Semula “*de Europesche Buurt*” merupakan wilayah terbuka, namun dalam perkembangannya menjadi wilayah tertutup karena dibangun tembok keliling, dan dengan demikian hanya kampung-kampung di luar “*de Europesche Buurt*” merupakan wilayah *hinterland* Semarang [Kf. Bagian Hukum dan ORTALA, Ibid., 1984, halaman 18-20].

militer Belanda dari Jepara ke Semarang tahun 1708. Selain itu, Semarang semakin berkembang dengan tumbuhnya perkantoran-perkantoran Pemerintah Belanda, kantor dagang, fasilitas-fasilitas sosial (jalan raya, pasar), fasilitas keagamaan (Mesjid, Klenteng, Gereja), dan lain-lain.<sup>314</sup>

Dengan demikian, tidaklah mengherankan kalau hingga saat ini Semarang sangat kaya dengan warisan arsitektur kuno peninggalan Belanda di kawasan pusat “Kota Lama”. Arsitektur peninggalan Belanda itu pulalah yang mendorong Budihardjo dalam berbagai kesempatan pertemuan ilmiah di luar negeri selalu mempromosikan Kota Semarang dengan predikat “Belanda Kecil” (*Litle Netherlands*), karena banyaknya bangunan khas peninggalan Belanda mengelompok di sekitar Gereja Bleduk.

Kalau Singapura membanggakan kawasan konservasi *Litle India*-nya, San Fransisco membanggakan *China Town*-nya, dan New Otlens mempromosikan *French-Quarter*-nya, kenapa pula kita tidak menganjurkan “*Litle Netherlands*” sebagai kawasan yang notabene memiliki nilai kesejarahan, kelangkaan dan estetika yang tinggi. Kawasan semacam itu penting sekali untuk dilestarikan karena peran yang disandangnya sebagai bukti sejarah, memberikan orientasi yang berkaitan dengan kejadian, waktu, dan tempat yang spesifik.<sup>315</sup>

---

<sup>314</sup>Kf. Bagian Hukum dan ORTALA, Ibid., 1984, halaman 20. Baca juga dalam Jongki Tio, Kota Sema-rang dalam Kenangan, Editor Victor Swanatayuda. Semarang: Angkatan Bersenjata Jateng – Kartika – Jawa Pos, Tanpa Tahun.

<sup>315</sup>Predikat Kota Semarang yang demikian itu sempat dipromosikan oleh Budihardjo dalam Konferensi yang diselenggarakan di San Fransisco bulan Oktober 1991 untuk memperingati ulang tahun ke 25 *National Historic Preservation Act*, yaitu “*When Past Meets Future*” (Eko Budihardjo & Sudanti Hardjohubojo, *Kota Berwawasan Lingkungan*, Bandung: Penerbit Alumni, 1993, halaman 35-36).

Dalam perkembangannya ruang Kota Semarang semakin berkembang berseiring dengan munculnya pemberontakan warga Cina melawan Belanda (1742), sehingga mengakibatkan warga Cina dikonsentrasikan perkampungannya oleh Belanda dari wilayah Semarang Tengah dan Utara ke daerah Kembangsari atau Pecinan sekarang ini (Beteng, Gang Lombok, Gang Pinggir, sampai Menyanan). Wilayah Petolongan dan Bustaman yang semula ditempatinya diambil-alih oleh orang-orang Arab/Persia dengan mendirikan loji-loji. Perkembangan pada masa itu ditandai pula dengan pembongkaran tembok pertahanan “*de Europesche Buurt*” (1758), dan orang-orang Belanda kemudian membangun vila-vila di Bojong sampai Randusari.<sup>316</sup> Penduduk pribumi pun mengembangkan perkampungan di daerah Poncol, Randusari, Depok, dan lain-lain. Fasilitas jalan lingkungan pun mulai dibangun, seperti jalan Poncol (Daendels), jalan Bojong, Depok dan lingkungan disekitarnya, Mataram sampai pinggir pantai dan jalan Bulu, jalan-jalan lingkungan di Petudungan dan Jagalan.

Selama rentang waktu 1906-1942, Semarang ditingkatkan statusnya menjadi Kotapraja (*Stads Gemeente van Semarang*) dengan *Staatsblad* Nomor 120 tahun 1906. Dengan demikian, Semarang secara resmi terlepas dari kabupaten dan memiliki batas kekuasaan pemerintahan Kotapraja. Arah

---

<sup>316</sup>Kf. Bagian Hukum dan ORTALA, *Op Cit.*, 1984, halaman 20.

pembangunan lebih tertuju untuk membangun permukiman Belanda (di Halmahera, Sompok, dan lain-lain), sarana pelabuhan (Pelabuhan Laut Tanjung Mas, Pelabuhan Udara Kalibanteng), Stasiun Kereta Api, Banjir Kanal Barat dan Banjir Kanal Timur. Sebuah catatan sejarah yang paling penting di sini adalah disusunnya Rencana Induk Kota (RIK) Semarang pada tahun 1931-1933 oleh **Ir. Thomas Karsten**.<sup>317</sup> Dia adalah seorang arsitek berkewarganegaraan Belanda yang datang ke Indonesia atas undangan teman arsitek lainnya yang telah lebih dahulu datang ke Indonesia, yaitu Henri Maclaine Pont, pemilik sebuah biro di Semarang.<sup>318</sup>

Berbeda dengan pendahulunya, Karsten tercatat sebagai warga Belanda yang ikut mendukung kemerdekaan bangsa Indonesia, dan oleh karena itu pengalaman arsitekturnya pun tidak semata diamalkan secara elitis untuk orang-orang Eropa semata, melainkan lebih dicurahkan untuk mendukung kepentingan warga pribumi. Dalam kapasitasnya sebagai penasehat, Karsten

---

<sup>317</sup>Pembangunan kota pada masa *Stads Gemeente* ini hanya lebih ditekankan dan diutamakan pada penertiban sistem administrasi pemerintahan, dan bukan pada sektor sosial ekonomi, sosial budaya serta pembangunan fisik yang menyentuh kebutuhan warga pribumi (*Inlander*) [Kf. Bagian Hukum dan ORTALA, *Ibid.*, 1984, halaman 21]. Khusus informasi mengenai Banjir Kanal Barat dan Timur, lihat juga Jamal Al Ashari, "Tata Ruang Kota Semarang Milik Siapa?", Bagian 1 dari tiga tulisan, *Artikel Harian Suara Merdeka*, 8 Oktober 2004.

<sup>318</sup>Herman Thomas Karsten adalah lulusan dari *Technische Hoogeschool* di Delft, teman satu almamater dengan Henri Maclaine Pont. Semasa mahasiswa, Karsten aktif di perkumpulan mahasiswa sosial demokratis (STY = *Social-Technische Vereeniging van Democratische Ingenieur en Architecten*), yaitu suatu kelompok mahasiswa teknik arsitektur berhaluan demokrasi. Tahun 1908 Karsten menjadi anggota pengurus bagian perumahan dari organisasi yang memegang peranan penting dalam masalah perumahan dan perencanaan kota. (Etikawati Triyoso Putri, Kiprah Herman Thomas Karsten di Indonesia", <http://www.arsitekturindis.com/index.php/archives/category/arsitek-indis/>).

menyusun suatu “paket” lengkap tentang perencanaan berbagai kota, di mana di dalamnya terdiri dari: (a) perencanaan kota (*town planning*), (b) rencana detail (*detail plan*), dan (c) ketentuan bangunan (*building regulation*). Paket tata ruang kota tersebut diterapkan oleh Karsten dalam merencanakan sembilan kota di Jawa dari sembilan belas kota di Indonesia. Kesembilan kota tersebut adalah Semarang, Bandung, Batavia (Jakarta), Magelang, Malang, Bogor (*Buitenzorg*), Madiun Cirebon, Jatinegara (*Meester*), Yogya, Surakarta, dan Purwokerto.<sup>319</sup>

Karsten dalam kiprahnya di Semarang, mencoba menerapkan **prinsip perencanaan kota**, *penzoningan*, tingkatan/hirarki jalan-jalan seperti di Eropa. Perencanaannya juga mengacu pada perencanaan pemerintah kota sebelumnya, tetapi secara lebih detail Karsten merombaknya dengan membuat pembagian lingkungan secara lain. Kalau pengelompokan wilayah sebelumnya berdasarkan suku (etnis), maka sekarang didasarkan pada kelas ekonomi, yaitu tinggi, menengah dan rendah. Dalam perencanaan daerah Candi, misalnya, pengaruh gaya Eropa cukup dominan terutama konsep “*garden city*”, dapat hal ini tampak jelas dari adanya taman umum dan halaman pada setiap rumah. Untuk perletakan rumah, taman umum dan ruang terbuka, Karsten sejauh

---

<sup>319</sup>Etikawati Triyoso Putri, *Ibid*.

mungkin mengikuti keadaan topografi, kemiringan-kemiringan dan belokan-belokan yang ada. Pembagian tanah dan arah jalan yang hanya terdiri dari dua kategori (utama dan sekunder), dibuat sedemikian rupa sehingga rumah-rumah dan taman-taman umum dapat memiliki pemandangan indah ke laut sebelah utara.<sup>320</sup>

Selain perencanaan ruang kota, banyak bangunan yang mewarnai Kota Semarang juga merupakan hasil perencanaan dan perancangan Karsten. Beberapa bangunan hasil karya arsitektur Karsten adalah gedung SMN (*Stoomvart Nederland*), sebuah perusahaan pelayaran kolonial yang dibangun pada tahun 1930 di kawasan pusat kota Semarang, gedung kantor perusahaan kereta api (dahulu bernama *Zuidermaatschappij*, kemudian, *Joana Stroorntraam-Maatschappij*) di Jalan M.H. Thamrin Semarang. Selain bangunan kantor, Karsten juga dalam kerja samanya dengan pemerintah kota memba-ngun banyak pasar dan museum, antara lain Pasar Jatingaleh (1930), Pasar Johar (1933), Pasar Sentral (1936) di Semarang; Pasar Ilir di Palembang, dan Museum Sonobudoyo di kompleks Kraton Yogyakarta. Bahkan, Karsten juga pernah disertai tanggungjawab untuk perluasan dan modifikasi Kraton Mangukunegoro ke VII di Surakarta pada tahun 1917-1920.<sup>321</sup>

---

<sup>320</sup>Etikawati Triyoso Putri, *Ibid.*

<sup>321</sup>Etikawati Triyoso Putri, *Ibid.*

Kelanjutan perencanaan ruang kota dan perancangan bangunan yang dimotori oleh Karsten terpaksa berhenti sebagai akibat dari Perang Dunia II, dan Karsten sendiri meninggal dunia dalam interniran Jepang di Cimahi. Selamaa masa pendudukan Jepang merupakan masa diam bagi pertumbuhan Kota Semarang, karena hampir semua kegiatan diarahkan untuk kebutuhan militer Jepang.

#### **4.3.2 Kebijakan Hukum Tata Ruang Pada Masa Awal Kemerdekaan R.I**

Setelah kemerdekaan RI Kota Semarang mulai berbenah lagi, terutama semenjak tahun 1950, sekalipun batas wilayah Kotapraja Semarang masih menurut wilayah *Gemeente* dulu. Perkembangan yang paling menonjol pada masa ini adalah pertumbuhan permukiman di daerah kota, antara lain Kompleks Krobokan, Wilayah Seroja, Peleburan, darat, Jangli, Merican, dan lain-lain. Fasilitas penunjang sektor perdagangan (pengembangan Pasar Johar, pembangunan Pasar Bulu, Karangayu, Dargo, Langgar, kantor perdagangan, industri-industri, dan sebagainya), fasilitas transportasi (terminal-terminal bus, minibus di Bubakan), dan lain sebagainya mulai digalakan.<sup>322</sup>

Sejak tahun 1971 mulai dirancang Rencana Induk Kota (RIK) Semarang 1972-1992, dan berhasil disahkan menjadi Peraturan Daerah (Perda) Nomor

---

<sup>322</sup>Kf. Bagian Hukum dan ORTALA, *Op Cit.*, 1984, halaman 21-22. Lihat juga dalam Etikawati Triyoso Putri, *Ibid.*

2/Kep/DPRD/1972 pada tanggal 4 April 1972 dengan masih mengacu pada ketentuan hukum peninggalan Belanda, yakni *Stadsvorming Ordonantie (SVO) Stbl. No. 168 Tahun 1948*, dan peraturan pelaksanaannya ditetapkan dalam *Stadsvorming Verordening (SVV) Stbl. 49 Tahun 1949* berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945. Dasar pijakan dalam perencanaan Kota tersebut kemudiian lebih dikuatkan lagi dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor PEMDA/18/3/6 tanggal 15 Mei 1973 guna menghindari adanya kekosongan hukum.

Untuk lebih menunjang perkembangan kegiatan Kota Semarang dan dengan kondisi penduduk yang semakin bertambah (ketika itu baru 938.590 jiwa), maka bertolak dari arahan yuridis yang sama pada tanggal 19 Juni 1976 Kota Semarang mulai dimekarkan sampai ke wilayah Mijen, Gunungpati, Banyumanik, dan Genuk.<sup>323</sup> Selain SVO, SVV peninggalan Belanda, dan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri RI yang dipakai sebagai arahan yuridis, pembuatan Rencana Induk Kota (RIK) Semarang pada waktu itu juga mengacu kepada Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 1 Tahun 1976 tanggal 13 Januari 1976 tentang Pedoman tentang sinkronisasi pelaksanaan tugas keagrariaan dengan bidang tugas kehutanan, pertambangan, transmigrasi dan pekerjaan umum.

---

<sup>323</sup>Kf. Bagian Hukum dan ORTALA, *Ibid.*, 1984, halaman 22.



Lima tahun kemudian, tepatnya tanggal 17 Januari 1981 dibuatlah RIK Semarang yang baru untuk periode 1975-2000, dan disahkan dengan Perda Nomor 5 Tahun 1981(Lembaran Daerah Kotamadya Tingkat II Semarang Seri D No. 1 Tahun 1984). Atas dasar Peraturan Daerah tersebut, ruang wilayah Kota Semarang yang ketika itu dihuni oleh sekitar 975.543 penduduk dipetakan menjadi 4 wilayah konsentrasi, yakni:<sup>324</sup>

1. **Wilayah I:** Kota Lama sebagai pusat kota yang berfungsi sebagai pusat bisnis (*central business district*), pergudangan & perumahan dengan kepadatan tinggi.
2. **Wilayah II:** Tugu & Genuk sebagai Sub urban, zona industri, perumahan dengan kepadatan rendah.
3. **Wilayah III:** Genuk & Semarang Selatan sebagai sub urban, jasa pendidikan, kesehatan, perumahan dengan kepadatan rendah.
4. **Wilayah IV:** Gunungpati & Mijen sebagai cadangan pengembangan, sektor pertanian, peternakan, kehutanan, perikanan, sub sektor industri agraris, dan kemungkinan akan dapat dikembangkan atau ditingkatkan menjadi daerah agraris dalam jangka panjang. Wilayah ini pun akan dikonsen-trasikan menjadi daerah sub urban (*extensi sekunder*).

---

<sup>324</sup>Informasi selengkapnya dapat ditemukan dalam Bagian Hukum dan ORTALA, *Ibid.*, 1984, halaman 96-97.

Penyempurnaan RIK Semarang kembali dilakukan pada tahun 1990, dan disahkan dengan Perda Nomor 02 Tahun 1990. Pemetaan ruang wilayah Kota Semarang masih tetap seperti yang diatur dalam Perda Nomor 5 Tahun 1981, hanya saja ada beberapa aspek yang disempurnakan berdasarkan arahan dari Menteri Dalam Negeri melalui Surat Keputusan bernomor 650-841 tanggal 31 Desember 1983. Perubahan itu, antara lain: (a) istilah Rencana Induk Kota (RIK) diganti dengan Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK); dan (b) menambah satu bab lagi (Bab IV) yang memuat tentang “ketentuan pidana dan penyidikan” atas pelanggaran terhadap ketentuan yang termuat dalam peraturan daerah.<sup>325</sup>

#### **4.3.3 Kebijakan Hukum Penataan Ruang Setelah Berlakunya Undang-undang No. 24 Tahun 1992**

Perkembangan Kota Semarang terus berlangsung seiring pergeseran kebijakan dan munculnya paradigma baru pembangunan semenjak dikeluarkan undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Otonomi Daerah) dan undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang penataan ruang, maka Rencana umum tata ruang kota (RUTRK) Semarang

---

<sup>325</sup>Bagian Hukum Kotamadya Dati. II Semarang, *Perda Daerah Kotamadya Dati II Semarang Nomor 02 Tahun 1990 tentang Perubahan Pertama Perda Kotamadya Dati II Semarang Nomor 5 Tahun 1981 tentang Rencana Kota Semarang Tahun 1975 sampai Tahun 2000* (Rencana induk Kota Semarang) [Kf. Lembaran Daerah Kotamadya Dati II Semarang Nomor 2 Tahun 1990 Seri D No.2].

kembali disempurnakan dan disahkan dengan Perda Nomor 1 Tahun 1999 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang 1995-2005. Dengan mempertimbangkan perkembangan kota Semarang yang semakin pesat dengan jumlah penduduk yang semakin padat (sekitar 1.450.133 jiwa), maka perencanaan ruang wilayah Kota Semarang kembali disesuaikan dengan memba-ginya menjadi 10 Bagian Wilayah Kota (BWK):

- **BWK I:** Semarang Tengah, Timur & Selatan sebagai kawasan perkantoran, perdagangan & jasa, permukiman, spesifik/budaya (termasuk Kota lama peninggalan Belanda).
- **BWK II:** Candisari & Gajahmungkur sebagai kawasan permukiman, perkantoran, perdagangan & jasa, kawasan khusus militer, pendidikan olahraga/rekreasi.
- **BWK III:** Semarang Barat dan Semarang Utara sebagai kawasan transportasi, pergudangan, kawasan rekreasi, permukiman, perdagangan dan jasa, perkantoran, industri (*bonded zone industri*).
- **BWK IV:** Genuk sebagai kawasan industri, transportasi, budidaya perikanan, permukiman.
- **BWK V:** Pedurungan dan Gayamsari sebagai kawasan permukiman, perdagangan dan jasa, perguruan tinggi, industri, dan transportasi.

- **BWK VI:** Tembalang sebagai kawasan permukiman, perguruan tinggi, perdagangan dan jasa, perkantoran, konservasi.
- **BWK VII:** Banyumanik sebagai kawasan permukiman, perkantoran, perdagangan dan jasa, kawasan khusus militer, konservasi, transportasi.
- **BWK VIII:** Gunungpati sebagai kawasan konservasi pertanian, wisata/rekreasi, pendidikan (perguruan tinggi), permukiman, perdagangan & jasa.
- **BWK IX:** Mijen sebagai kawasan pertanian, permukiman, konservasi, wisata/rekreasi, perdagangan dan jasa, pendidikan, industri (*techno park*).
- **BWK X:** Ngalyan dan Tugu sebagai kawasan industri, permukiman, perdagangan dan jasa, tambak, rekreasi, pergudangan.

Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Semarang terus disempurnakan dengan Perda Nomor 5 Tahun 2004 dan masa pemberlakuannya terhitung sejak 2000-2010. Dengan posisi kependudukan pada tahun 1994 sekitar 1.393.000 jiwa dan diproyeksikan akan bertambah sekitar 1.624.557 jiwa, maka Pemerintah Kota Semarang kembali ditata ulang ruang wilayahnya. Sekalipun pemetaan ruang wilayahnya masih tetap sama dengan substansi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1999, yakni tetap 10 Bagian Wilayah Kota (BWK), namun perencanaan detailnya mengalami perubahan, terutama penambahan kawasan permukiman, kawasan perdagangan

dan pelayanan jasa, dan lain sebagainya. Misalkan saja, kawasan permukiman pada tahun 1999 hanya direncanakan seluas 2.223,298 hektar, pada tahun 2004 justru direncanakan menjadi 13.992,333 hektar. Sebaliknya, kawasan konservasi, pertanian dan ruang terbuka hijau pada tahun 1999 ditetapkan seluas 10.770.436 ha, justru menurun drastis dalam perencanaan ruang wilayah kota tahun 2004 menjadi 4.155,200 hektar Itu berarti, sebagian besar wilayah konservasi, pertanian dan ruang terbuka hijau berubah fungsi menjadi kawasan permukiman dan lain-lain.

Secara sepintas gambaran historis penataan ruang Kota Semarang hingga saat ini mengalami perkembangan yang sangat luar biasa, baik perkembangan fisik kota, kondisi sosial budaya, dan lain sebagainya. Gambaran yang demikian itu sepintas terlihat dari substansi kebijakan tata ruang Kota Semarang yang dikeluarkan oleh pemerintah kolonial maupun pemerintah Indonesia sejak zaman kemerdekaan. Untuk lebih jelasnya, perhatikan tabel berikut ini.

<p style="text-align: center;">Tabel 4</p> <p style="text-align: center;">Perkembangan substansi kebijakan tata ruang wilayah Kota Semarang, 1695-2004</p>			
Tahun	Dasar Hukum	Periode RIK	Rencana Penataan Ruang Kota
1695-1931	Belum ada pedoman yang baku, akibat Perjanjian Bld dg bpt Smg	Periode Alamiah periode Henri Maclaine Pont	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perencanaan masih “Eropa centris” untuk memenuhi kebutuhan Belanda.</li> <li>• Munculnya Perkampungan2 Etnis Jawa, Melayu, Cina, Arab, Belanda.</li> <li>• Pembangunan Pelabuhan (Laut, Undara, Stasiun KA), Banjir Kanal Barat dan Timur, Kantor pemerintah &amp; perdagangan.</li> <li>• Pembangunan vila2 Belanda dan jalan2 lingkungan.</li> <li>• Perpindahan pangkalan militer Belanda dari Jepara ke Semarang</li> <li>• Pembangunan benteng belanda de Europeesche Buurt</li> </ul>
1906-1942	<i>Stads Gemeente van Semarang</i> 120,/ 1906.	1931-1933, periode Herman Thomas Kars-ten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perluasan perkampungan2 ke wilayah Krobokan, Seroja, Peleburan, Darat, Jangli, Merican berdasarkan kelas ekonomi</li> <li>• Pengembangan fasilitas penunjang sektor perdagangan (Pasar Johar, pemba-ngunan Pasar Bulu, Karangayu, Dargo, Langgar, kantor perdagangan, indus-</li> </ul>

			tri), fasilitas transportasi.
1942-1945	Pendudukan Militer Jepang	Periode tanpa pertumbuhan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perencana tata ruang dan bangunan perkotaan terhenti, dan walaupun diselenggarakan pun tanpa melalui suatu kebijakan perencanaan yang terarah.</li> <li>• Semua fungsi kegiatan difokuskan untuk kebutuhan militer Jepang</li> </ul>
1945-1972	<i>Stadvormings Ordonantie</i> (SVO) 168/1948, <i>Stadvormings verordering</i> (SVV) 40/1949		<p>Secara nasional ditetapkan 6 ruang wilayah perkotaan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Pusat kota:</b> daerah perkotaan bagian dalam, daerah perkotaan bagian tengah, daerah perkotaan bagian luar yang diperuntukan bagi bangunan-bangunan perkotaan</li> <li>• <b>Lingkungan utama bangunan:</b> diperuntukan untuk bangunan-bangunan (cadangan pengembangan lingkungan kota).</li> <li>• <b>Lingkungan utama lapangan:</b> lapangan tertutup dan terbuka, dan juga untuk pekuburan dengan bangunan-bangunan yang berhubungan untuk itu.</li> <li>• <b>Lingkungan utama lalu lintas jalan:</b> lalu lintas jalan, kereta api dan strem, lalu lintas udara, dan lalu lintas laut.</li> <li>• <b>Lingkungan utama air dan saluran-saluran:</b> lingkungan perairan umum, tepi-tepinya, dan untuk</li> </ul>

			<p>saluran-saluran lain</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Lingkungan utama agraria dan alam:</b> lingkungan untuk pertanahan dan bukan untuk pertanian, tambak ikan, dan kawasan tertutup tertutup (daerah lindung) (<i>natuur reserfaat</i>)</li> </ul>
1972	<p>Selain SVO dan SVV di atas, ada juga Surat Edaran Mendagri ttg penyusunan rencana kota &amp; Impres 1/1976 yg ada kaitan dg tata bina kota</p> <p><b>Perda No. 2/Kep/ DPRD/1972</b></p>	1972-1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oleh karena <i>Stadvormings Ordonantie</i> (SVO) 168/1948, <i>Stadvormings verordering</i> (SVV) 40/1949 masih tetap berlaku berdasarkan Pasal Peralihan UUD 1945 dan Surat Edaran Mendagri, maka secara yuridis pembagian ruang wilayah perkotaan tetap menjadi 6 wilayah seperti diuraikan di atas.</li> <li>• Pengembangan dan memperluas wilayah kota Semarang, ke arah Mijen, Gunungpati, Banyumanik, dan Genuk</li> </ul>
1981	<p>Selain SVO dan SVV di atas, ada juga Surat Edaran Mendagri ttg penyusunan rencana kota &amp; Impres 1/1976 yg ada kaitan dg tata bina kota,</p> <p><b>Perda No. 5/1981</b></p>	1975-2000	<p>Secara nasional SVO dan SVV belum dicabut, maka secara yuridis masih tetap berlaku, dan dengan demikian sebetulnya pembagian ruang wilayah perkotaan di seluruh Indonesia tetap menjadi 6 wilayah. Namun demikian Perda Kota Semarang ini justru membaginya menjadi 4 wilayah Kota Semarang</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Wilayah I:</b> Kota Lama sbg pusat kota, pusat bisnis, pergudangan &amp; perumahan dengan kepadatan tinggi</li> </ul>



			<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Wilayah II:</b> Tugu &amp; Genuk sbg Sub urban, zona industri, perumahan de-ngan kepadatan rendah</li> <li>• <b>Wilayah III:</b> Genuk &amp; Semarang Selatan sbg sub urban, jasa pendidikan, kesehatan, perumahan dengan kepadatan rendah</li> <li>• <b>Wilayah IV:</b> Gunungpati &amp; Mijen sbg cadanagan pengembangan, sektor pertanian, peternakan, kehutanan, perikanan, sub sektor industri agraris</li> </ul>
1990	Selain SVO dan SVV di atas, ada juga Surat Edaran Mendagri ttg penyusunan rencana kota & Impres 1/1976 yg ada kaitan dg tata bina kota, <b>Perda No. 2/1990</b>	1975-2000	<p>Secara nasional SVO dan SVV belum dicabut, maka secara yuridis masih tetap berlaku, dan dengan demikian sebetulnya pembagian ruang wilayah perkotaan di seluruh Indonesia tetap menjadi 6 wilayah. Namun demikian Perda Kota Semarang ini justru membaginya menjadi 10 wilayah Kota Semarang. Sasaran pengembangan wilayah kota Semarang difokuskan pada bidang konservasi &amp; penghijauan, ruang terbuka hijau, perumahan. Pengelompokkan ruang wilayah pengembangan menjadi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Wilayah I:</b> Kota Lama &amp; Genuk sbg pusat kota, pusat bisnis, pergudangan &amp; perumahan dengan kepadatan tinggi (extensi primer)</li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Wilayah II:</b> Tugu &amp; sebagian Genuk sbg zona industri/kawasan industri (extensi sekunder)</li> <li>• <b>Wilayah III:</b> Genuk &amp; Semarang Selatan sbg wilayah urban &amp; sub urban (extensi sekunder).</li> <li>• <b>Wilayah IV:</b> Gunungpati, Mijen &amp; sebagian Tugu sbg wilayah agraris, akan dikembangkan menjadi wilayah perkotaan berciri agraris &amp; sub urban (extensi sekunder)</li> </ul>
1999	UU No.24/1992 dan sejumlah Peraturan Pemerintah & berbagai peraturan perundang2an dibawahnya, <b>Perda No. 2/1999</b>	1995-2005	<p>Wilayah perencanaan tata ruang Kota Semarang dibagi menjadi 10 Bagian Wilayah Kota (BWK):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>BWK I:</b> Semarang Tengah, Timur &amp; Selatan sbg perkantoran, perdagangan &amp; jasa, permukiman, fasilitas umum</li> <li>• <b>BWK II:</b> Candisari &amp; Gajahmungkur sbg permukiman, perkantoran, perdagangan &amp; jasa, kawasan khusus militer, fasilitas budaya</li> <li>• <b>BWK III:</b> Semarang Barat dan Semarang Utara sbg transportasi, pergu-dangan, kawasan rekreasi, permukiman, perdagangan &amp; jasa, perkantoran</li> <li>• <b>BWK IV:</b> Genuk sbg industri, transportasi,</li> </ul>

			<p>budidaya perikanan, permukiman</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>BWK V:</b> Pedurungan &amp; Gayamsari sbg permukiman, perdagangan &amp; jasa, perguruan tinggi, industri, transportasi</li> <li>• <b>BWK VI:</b> Tembalang sbg permukiman, perguruan tinggi, perdagangan &amp; jasa, perkantoran, konservasi</li> <li>• <b>BWK VII:</b> Banyumanik sbg permukiman, perkantoran, perdagangan &amp; jasa, kawasan khusus militer, konservasi, transportasi</li> <li>• <b>BWK VIII:</b> Gunungpati sbg konservasi pertanian, wisata/rekreasi, pendidikan, permukiman, perdagangan &amp; jasa</li> <li>• <b>BWK IX:</b> Mijen sbg pertanian, permukiman, konservasi, wisata/rekreasi, perdagangan &amp; jasa, pendidikan, industri (<i>techno park</i>)</li> </ul> <p><b>BWK X:</b> Ngalyan &amp; Tugu sbg industri, permukiman, perdagangan &amp; jasa, tambak, rekreasi, pergudangan.</p>
2000	<b>Perda No. 5/2004</b>	2000-2010	<p>Wilayah perencanaan tata ruang Kota Semarang dibagi menjadi 10 Bagian Wilayah Kota (BWK):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>BWK I:</b> Semarang Tengah, Timur &amp; Selatan sbg permukiman, perdagangan &amp; jasa, perkantoran, spesifik/budaya</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>BWK II:</b> Candisari &amp; Gajahmungkur sbg permukiman, perdagangan &amp; jasa, perkantoran, perguruan tinggi, olahraga &amp; rekreasi</li> <li>• <b>BWK III:</b> Semarang Barat dan Semarang Utara sbg transportasi, pergu-dangan, kawasan rekreasi, permukiman, perdagangan &amp; jasa, perkantoran</li> <li>• <b>BWK IV:</b> Genuk sbg industri, transportasi, budidaya perikanan, permukiman</li> <li>• <b>BWK V:</b> Pedurungan &amp; Gayamsari sbg permukiman, perdagangan &amp; jasa, perguruan tinggi, industri, transportasi</li> <li>• <b>BWK VI:</b> Tembalang sbg permukiman, perguruan tinggi, perdagangan &amp; jasa, perkantoran, konservasi</li> <li>• <b>BWK VII:</b> Banyumanik sbg permukiman, perkantoran, perdagangan &amp; jasa, kawasan khusus militer, konservasi, transportasi</li> <li>• <b>BWK VIII:</b> Gunungpati sbg konservasi pertanian, perguruan tinggi, wisata/rekreasi, permukiman, perdagangan &amp; jasa</li> <li>• <b>BWK IX:</b> Mijen sbg pertanian, permukiman, konservasi, wisata/rekreasi, perdagangan &amp; jasa, pendidikan, industri (techno</li> </ul>
--	--	---

			park) • <b>BWK X:</b> Ngalyan & Tugu sbg industri, permukiman, perdagangan & jasa, tambak, rekreasi, pergudangan.
--	--	--	---

**Sumber:** Diolah dari substansi berbagai kebijakan penataan ruang Kota Semarang yang didokumentasikan oleh Bagian Hukum Pemerintah Kota Semarang, dan beberapa ketentuan yang berlaku secara nasional, termasuk undang-undang dan peraturan pelaksanaan yang dibuat oleh pemerintah Belanda.

**BAB V**  
**ANALISIS PERGESERAN DAN REKONSTRUKSI**  
**KEBIJAKAN HUKUM TATA RUANG IDEAL**

Setelah menguraikan secara panjang lebar substansi kebijakan penataan ruang nasional, dan secara lebih spesifik mengenai kebijakan penataan ruang Kota Semarang pada bab sebelumnya (Bab IV), maka berikut ini akan dicermati secara lebih mendalam berbagai pergeseran kebijakan tentang penataan ruang nasional dalam regulasi di tingkat daerah. Komponen-komponen pergeseran kebijakan tata ruang yang diamati berikut ini mencakup: (1) pergeseran kebijakan hukum tata ruang pada tataran filosofis (nilai); (2) pergeseran kebijakan hukum pada tataran norma (substansi peraturan perundang-undangan); dan (3) pergeseran kebijakan hukum pada tataran implementasi aktivitas nyata. Alur analisis yang demikian itu merupakan “pintu masuk” untuk melakukan pencermatan lebih lanjut terhadap dasar pertimbangan terjadinya pergeseran kebijakan hukum tata ruang, dan dampak yang ditimbulkan oleh pergeseran kebijakan hukum tata ruang tersebut. Setelah itu barulah dirumuskan strategi yang ditempuh untuk melakukan rekonstruksi terhadap kebijakan hukum tata ruang yang ideal di Kota Semarang.

Komponen-komponen pergeseran kebijakan hukum tata ruang yang akan dicermati melalui penelusuran terhadap kebijakan pemetaan dan peralihan fungsi ruang yang tersedia. Pencermatan yang terhadap pemetaan dan peralihan fungsi ruang kota Semarang ini sesungguhnya akan bermuara dalam tiga kategori utama: (a) pergeseran ruang kota dari aspek fungsi utama kawasan, yang dikategorikan menjadi kawasan lindung dan kawasan budi daya; (b) pergeseran ruang kota dari aspek administratif, yang dikategorikan menjadi wilayah nasional, wilayah provinsi, dan wilayah kabupaten/kota yang kemudian dikelompokkan lebih lanjut menjadi wilayah kecamatan dan kelurahan/desa; dan (c) pergeseran ruang kota dari aspek fungsi kawasan dan aspek kegiatan, yang dikategorikan menjadi kawasan perkotaan, kawasan perdesaan, dan kawasan tertentu.

### **5.1 Analisis Pergeseran Kebijakan Hukum Tata Ruang**

Sebagai pedoman dan arah dalam upaya penataan ruang dan pengelolaan wilayah Indonesia sudah banyak disusun berbagai kebijakan yang berlaku secara nasional maupun kebijakan-kebijakan yang dibuat di tingkat daerah (provinsi, kabupaten/kota, dan lain sebagainya). Kebijakan penataan ruang tersebut mencakup proses perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian yang perlu dilaksanakan secara berkelanjutan dalam kerangka pembangunan nasional. Sugandhy mengidentifikasikan, bahwa perencanaan tata ruang pada

dasarnya merupakan alat peningkatan nilai tambah sumber daya di suatu daerah, pemanfaatan ruang dilaksanakan secara optimal sesuai dengan tingkatan perencanaan, sedangkan pengendalian dilakukan dengan cara pengawasan dan penertiban guna menjaga kesesuaian fungsi ruang itu sendiri.<sup>326</sup> Dengan demikian, jelaslah bahwa penataan ruang suatu daerah diperlukan agar pemanfaatan sumber daya alam dapat terkendali guna mencapai keserasian dan keseimbangan, serta tidak melampaui daya dukung lingkungan.

Sekalipun kebijakan penataan ruang nasional telah dibuat untuk dijadikan sebagai pedoman dan arah dalam penataan ruang di tingkat daerah, namun pedoman dan arah kebijakan secara nasional tersebut serta-merta diterjemahkan dan diimplementasikan secara utuh oleh para pembuat dan pelaksana kebijakan di tingkat daerah. Suatu hal yang pasti adalah bahwa regulasi di tingkat daerah, baik dalam bentuk perumusan kebijakan daerah maupun dalam pengimplementasiannya di lapangan selalu saja terjadi pergeseran-pergeseran, yang kalau tidak dilaksanakan secara tertib dan bertanggung jawab maka akan menimbulkan dampak-dampak negatif yang tidak diinginkan bersama.

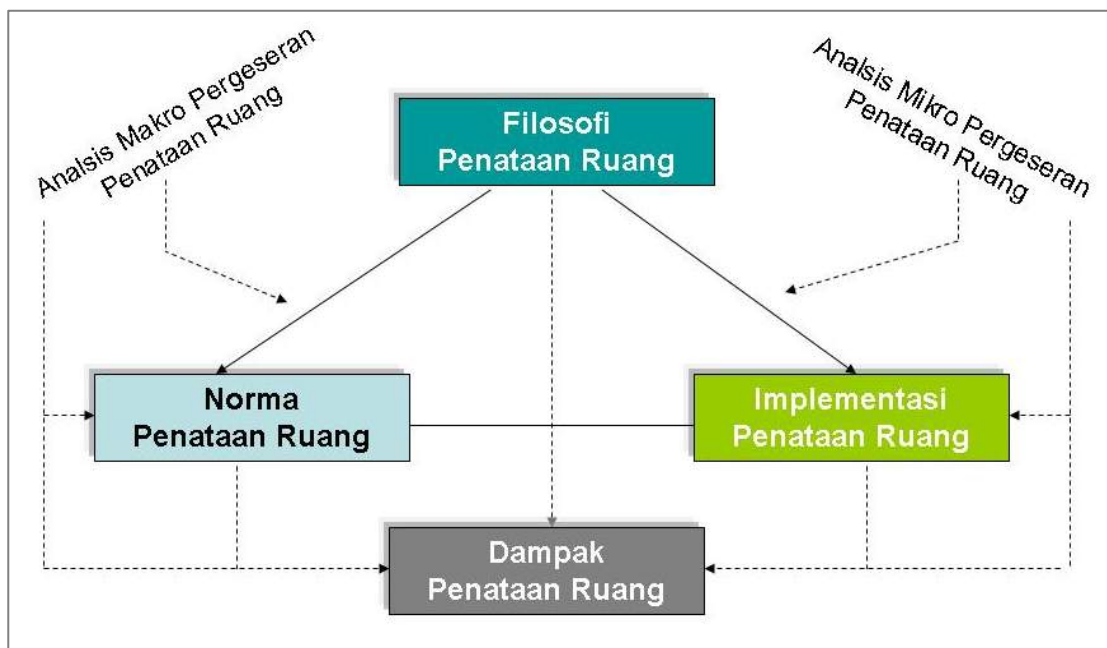
---

<sup>326</sup>Aca Sugandhy, "Operasionalisasi Penataan Ruang dan Trilogi Pembangunan", dalam *Majalah Kajian Ekonomi dan Sosial Prisma*, Nomor 2, Februari 1994, halaman 3-19.



Analisis terhadap pergeseran penataan ruang dalam regulasi daerah menurut perspektif paradigma terpadu berikut ini akan dilakukan dalam tiga komponen besar, yakni: (1) analisis pada aras filosofis untuk memahami pergeseran-pergeseran yang berlangsung tataran nilai yang digunakan sebagai dasar penataan ruang; (2) pergeseran yang terjadi pada aras normatif untuk mengetahui perubahan-perubahan substansi peraturan perundang-undangan tentang penataan ruang; dan (3) analisis pergeseran pada aras implementasi atau aksional untuk mengetahui pergeseran-pergeseran yang berlangsung pada tataran pelaksanaan dan penerapan hukum yang berkenaan dengan penataan ruang. Setelah mengetahui pergeseran-pergeseran kebijakan dalam tiga aras tersebut, barulah dilanjutkan dengan menganalisis dampak yang ditimbulkan oleh pergeseran kebijakan hukum tata ruang dalam regulasi daerah.

Bagan 8  
Analisis Komponen Pergeseran Kebijakan Penataan Ruang Nasional  
dalam Regulasi Daerah



### 5.1.1 Pergeseran Kebijakan Hukum Tata Ruang pada Tataran Filosofis

Analisis pada tataran filosofis ini dilakukan secara **makro** untuk mengetahui ada tidaknya pergeseran sistem nilai yang dipakai dalam merumuskan kebijakan hukum tata ruang di Kota Semarang. Islamy menekankan, bahwa pada dasarnya sistem nilai merupakan kompleksitas nilai-nilai, norma-norma dan tujuan-tujuan yang berasal dari keyakinan, aspirasi dan kebutuhan masyarakat untuk mempertahankan dan mensejahterakan kehidupannya baik secara fisik-lahiriah maupun batiniah.<sup>327</sup> Pandangan Islamy tersebut mengisyaratkan agar kebijakan penataan ruang itu harus memiliki bobot kemanfaatan yang tinggi sebagai pendorong atau stimulus dan sekaligus sebagai pembatas (*limitation*) tindakan manusia dalam merencanakan dan memanfaatkan ruang wilayah dalam kerangka nasional maupun daerah.

Harus diakui bahwa masyarakat memiliki begitu banyak nilai, baik yang sama atau bertentangan satu sama yang lain, dan oleh karena itu Undang Penataan Ruang Nasional yang dibuat oleh negara pada hakikatnya adalah keputusan untuk memilih nilai yang terbaik dari nilai yang ada yang sejalan dengan kepentingan masyarakat. Itu berarti, dalam lingkup kegiatan penataan ruang, para perumus kebijakan harus mampu mengidentifikasi dan

---

<sup>327</sup>Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: PT. Bumi Aksara, Cetakan ke-8, 1997, halaman 120-121.

menganalisis nilai-nilai yang beranekaragam itu, dan kemudian menentukan nilai-nilai yang relevan dengan kepentingan masyarakat dalam penataan ruang.

Mencermati kebijakan penataan ruang nasional yang terumus dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 yang telah dirubah dengan Undang – undang No. 26 tahun 2007 memperlihatkan, bahwa prinsip-prinsip (nilai-nilai) dasar yang layak dijadikan sebagai landasan penataan ruang nasional di Indonesia. Pasal 2 Undang-undang ini secara jelas menegaskan, bahwa prinsip dasar yang digunakan dalam penataan ruang nasional, antara lain: (1) prinsip **keterpaduan**, yang mengarahkan agar segala kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah maupun masyarakat dalam penataan ruang harus dianalisis dan dirumuskan secara jelas dan nyata agar dapat berdaya guna dan berhasil guna, serasi, selaras, seimbang, dan berkelanjutan. Keterpaduan itu juga mencakup antara lain pertimbangan dari aspek waktu, modal, optimasi, daya dukung lingkungan, daya tampung lingkungan, dan geopolitik;<sup>328</sup> (2) prinsip **keterbukaan**, yaitu bahwa penataan ruang harus dilakukan secara terbuka agar

---

<sup>328</sup>Yang dimaksud dengan berdaya guna dan berhasil guna adalah bahwa penataan ruang harus dapat mewujudkan kualitas ruang yang sesuai dengan potensi dan fungsi ruang. Sedangkan konsep keserasian, keselarasan dan keseimbangan dalam konteks ini lebih ditujukan pada keserasian, keselarasan dan keseimbangan antara struktur dan pola pemanfaatan ruang bagi persebaran penduduk antar wilayah, pertumbuhan dan perkembangan antar sektor, antar daerah, serta antara sektor dan daerah dalam satu kesatuan Wawasan Nusantara. Demikian pula konsep “berkelanjutan” dalam hal ini adalah bahwa penataan ruang menjamin kelestarian kemampuan daya dukun sumber daya alam dengan memperhatikan kepentingan lahir dan bathin antar generasi (Kf. Pasal 2 UU No. 26 Tahun 2007 atas perubahan UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang).

dapat diketahui oleh semua pihak, termasuk masyarakat pada umumnya sebagai bentuk akuntabilitas dan transparansi guna menghindari aktivitas penataan ruang yang dilakukan secara tidak bertanggung jawab sehingga hanya menguntungkan pihak-pihak tertentu saja dan mengorbankan kepentingan-kepentingan masyarakat, bangsa dan negara; (3) prinsip **keadilan**, yaitu bahwa penataan ruang harus selalu menjunjung tinggi rasa keadilan agar ruang wilayah yang tersedia dapat dimanfaatkan secara adil untuk memenuhi kepentingan pemerintah maupun masyarakat pada umumnya; dan (4) prinsip **perlindungan hukum**, yaitu bahwa penataan tata ruang harus memungkinkan kepentingan pemerintah maupun masyarakat dapat terlindungi secara hukum, baik dilihat dari aspek kepastian, kemanfaatan, dan moralitas hukumnya.

Prinsip-prinsip dasar penataan ruang tersebut tampaknya sejalan dengan prinsip-prinsip pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang terkandung di daratan, laut dan angkasa sebagaimana diamanatkan dalam Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001:

- (a) Memelihara dan mempertahankan keutuhan negara Kesatuan republik Indonesia;
- (b) Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- (c) Menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
- (d) Mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia;
- (e) Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi, dan optimalisasi partisipasi rakyat;

- (f) Mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam;
- (g) Memelihara keberlanjutan yang memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan;
- (h) Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
- (i) Menciptakan keterpaduan dan koordinasi antar sektor pembangunan dan antar daerah dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam
- (j) Mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat, dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria,/ sumber daya alam;
- (k) Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat, dan individu;
- (l) Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam.<sup>329</sup>

Bertolak dari prinsip-prinsip dasar yang demikian itu, maka penataan ruang diarahkan untuk menciptakan ruang yang berwawasan lingkungan dengan berlandaskan pada wawasan nusantara dan ketahanan nasional, mengatur pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budi daya secara baik, dan pemanfaatan ruang yang berkualitas. Sasaran akhir dari pemanfaatan ruang secara berkualitas untuk: (1) mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas, berbudi luhur, dan sejahtera; (2) mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan

---

<sup>329</sup>Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang *Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam*.

memperhatikan keberadaan sumber daya manusia; (3) meningkatkan sumber daya alam dan sumber daya buatan secara berdaya guna, berhasil guna, dan tepat guna untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia; (4) mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan; dan (5) mewujudkan keseimbangan kepentingan kesejahteraan dan keamanan.<sup>330</sup>

Apabila pandangan filosofis penataan ruang nasional itu ditarik masuk ke dalam kerangka pemikiran Aquinas tentang tujuan utama pembentukan hukum, maka tampak adanya kesamaan orientasi. Aquinas berpendapat, bahwa sasaran utama dari pembentukan hukum (tentunya juga pembentukan hukum penataan ruang – Penulis) adalah untuk menjadikan setiap orang, baik sebagai anggota masyarakat maupun sebagai warga negara hidup secara baik. Tatanan hukum itu sebagaimana dipahami oleh Aquinas, tidak lain adalah perintah yang berasal dari akal (dan kehendak) penguasa yang diberikan kepada bawahannya<sup>331</sup> untuk mewujudkan kehidupan masyarakat ke arah yang lebih baik. Demikian pula pendapat Bentham dapat pula dipakai sebagai dasar untuk

---

<sup>330</sup>Kf. Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 perubahan atas UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.”Keterpaduan dalam penataan ruang” sebagaimana diatur dalam Pasal ini dimaksudkan untuk mencegah perbenturan kepentingan yang merugikan kegiatan pembangunan antar sektor, daerah, dan masyarakat dalam pembangunan antar sektor sumber daya alam dengan memperhatikan sumber daya manusia dan sumber daya buatan melalui proses koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi perencanaan tata ruang, pemanfaatan tata ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

<sup>331</sup>E. Sumaryono, *Ibid.*, 1995, halaman 87.

memahamkan lebih jauh landasan filosofis yang mendasari kebijakan penataan ruang di Indonesia. Bertolak dari pemikiran Benthon, kita dapat berpandangan bahwa “kebaikan publik” hendaknya menjadi tujuan legislator, dan “manfaat umum” harus menjadi landasan penalaran dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan penataan ruang.<sup>332</sup>

Dalam konteks yang demikian itu, maka dapatlah dimengerti bahwa prinsip keterpaduan, keadilan, transparansi, dan keterpaduan yang mendasari kebijakan penataan ruang merupakan dasar dalam mengusahakan “kehidupan masyarakat ke arah yang lebih baik” sebagaimana dipahamkan oleh *Aquinas*, atau untuk mengusahakan “kebaikan dan kemanfaatan umum” sebagaimana digagas oleh *Bentham*. Dengan demikian, apabila prinsip-prinsip penataan ruang ruang tersebut diikuti dan ditaati dalam seluruh proses penataan dan pemanfaatan ruang, maka tidak akan ada kebijakan-kebijakan penataan ruang yang bergeser baik pada tataran normatif maupun pada tataran implementasi secara lebih teknis. Oleh karena itu, para pengambil kebijakan dan penyelenggara penataan ruang dituntut memiliki ketahanan moral yang memadai agar tidak terjebak dalam pertimbangan-pertimbangan penataan

---

<sup>332</sup>Jeremy Bentham. *Teori Perundang-undangan: Prinsip-prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana*, edisi Indonesia oleh Nurhadi, Bandung: Nusa Media & Nuansa, 2006, halaman 25.

ruang yang justru berdampak negatif terhadap kualitas kehidupan masyarakat baik secara individu maupun kelompok.

Hasil pencermatan tersebut sekaligus sebagai pedoman untuk menilai kehandalan dasar pijak yang digunakan oleh Pemerintah Kota Semarang untuk merumuskan kebijakan tata ruang di daerahnya. Secara tekstual tampak bahwa kebijakan tata ruang Kota Semarang memiliki landasan filosofis yang tidak jauh berbeda dengan yang dirumuskan dalam legislasi penataan ruang nasional. Hal ini dapatlah dimengerti karena Peraturan-peraturan Daerah (Perda) Kota Semarang merupakan penjabaran lebih lanjut dari apa yang sudah dirumuskan secara nasional. Dalam bagian pertimbangan Perda Nomor 1 Tahun 1990 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Semarang 1995-2005 dan Perda yang mengatur rencana detail tata ruang Kota Semarang, tampak secara tegas menyebutkan pula bahwa:

“Dalam rangka menunjang pelaksanaan pembangunan di segala bidang di wilayah Kota Madya Daerah Tingkat II Semarang, perlu disusun perencanaan pembangunan yang lebih terinci, terarah, terkendali, dan berkesinambungan guna menciptakan **kepastian hukum** dalam pelaksanaan pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat”.<sup>333</sup>

Pertimbangan yang mendasari pembuatan kebijakan tata ruang Kota Semarang sebagaimana tertuang dalam konsiderans Perda Nomor 1 Tahun 1990 tersebut juga memiliki kesejajaran pandangan-pandangan filosofis yang

---

<sup>333</sup>Kf. Konsiderans Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 1 Tahun 1999 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Semarang 1995-2005.



digelorakan oleh *Aquinas* maupun *Bentham*, bahwa pada prinsipnya tatanan hukum yang dibuat adalah untuk kebaikan dan kemanfaatan umum. Namun demikian, dari rumusan pertimbangan tersebut tampak ada perbedaan yang menyolok, yakni bahwa orientasi utama yang hendak diwujudkan dalam kebijakan hukum tata ruang Kota Semarang adalah masalah **“melegalkan atau mengesahkan suatu kebijakan dari yang dilarang untuk disahkan ( dimasukkan ) dalam suatu aturan atau dengan kata lain “ telah menjadi kepastian hukum”**, bukan pada “peningkatan kesejahteraan masyarakat”. Masalah peningkatan kesejahteraan masyarakat hanyalah merupakan konsekuensi atau akibat semata yang ditimbulkan oleh upaya pemenuhan kepastian hukum, dan itu berarti masalah kesejahteraan masyarakat adalah urutan yang kesekian dari masalah kepastian hukum.

Dengan demikian, secara tekstual terjadi pergeseran pada aras filosofi tata ruang dalam regulasi daerah sebagaimana perubahan PERDA No. 5 tahun 1981, PERDA No. 2 Tahun 1990 dan PERDA No. 1 sampai dengan 10 Tahun 2004 Tentang RDTRK ( Rencana Detail Tata Ruang Kota ), yakni **“ mengesahkan perubahan PERDA Tata Ruang Kota dari nilai kebaikan dan kemanfaatan umum menuju ke nilai kepastian hukum”**, pada hal dilihat dari kenyataan yang ada bahwa pengesahan perubahan PERDA Tata ruang Kota Semarang adalah akibat dari lahan yang dilarang menjadi untuk

disahkan ( dilegalkan ) dalam suatu PERDA, sekalipun para pengambil kebijakan di tingkat daerah berpendirian bahwa untuk perwujudan kepastian hukum demi kesejahteraan masyarakat. Pandangan para pembuat kebijakan di daerah tersebut yang demikian itu rupanya lebih didominasi oleh paham positivisme klasik yang lebih mengunggulkan nilai kepastian hukum. Paham positivisme dengan karakter yang demikian itu membenarkan pandangan Weber bahwa prosedur pembuatan dan peneyelenggaraan hukum yang berciri formal-rasionalistik dengan menggunakan metode deduksi ketat sebagai cerminan dari salah satu tahap perkembangan hukum yang boleh disebut sebagai hukum modern.<sup>334</sup>

Apabila dilacak lebih jauh dapatlah diketahui, bahwa akar dari hukum modern yang cenderung mendasari pemikirannya pada teori hukum formal-rasionalistik yang digagas oleh Weber itu adalah “paham kapitalisme”. Satjipto Rahardjo membenarkan, bahwa hukum modern yang sekarang kita kenal, dan juga kini dianut oleh hukum tatat ruang, sesungguhnya merupakan respon terhadap sistem produksi ekonomi baru (kapitalis). Dengan demikian, tidak dapat disangkal bahwa sistem hukum modern merupakan konstruksi yang

---

<sup>334</sup>David M. Trubek, *Max Weber on Law and the Rise of Capitalism*, Yale School Studies in Law and Modernization, (Tanpa Tahun), halaman 724-725. Juga dalam Soetandyo Wignyosoebroto, “Penelitian Hukum Doktrinal”, *Bahan Tutorial Program Doktor Ilmu Hukum Undip*, Semarang, 1999. Juga dalam FX. Adji Samekto, *Studi Hukum Kritis: Kritik terhadap Hukum Modern*, Semarang: Badan Penerbit Undip, 2003, halaman 32.

berasal dari tatanan sosial masyarakat Eropa Barat semasa berkembangnya kapitalisme pada abad ke-19.<sup>335</sup>

Paham positivisme klasik sebagaimana dianut pula oleh para pembuat kebijakan tata ruang, dalam dekade-dekade terakhir ini mendapat kritikan yang sangat tajam dari para penganut paham *kritikal legal study* seperti Unger,<sup>336</sup> dan lain sebagainya. Salah satu isu pokok yang dipersoalkan oleh penganut paham ini adalah hukum modern yang kuat dengan nilai kepastian hukum itu justru dimanfaatkan secara keliru oleh para pihak yang berkuasa untuk memperjuangkan kepentingan kelompoknya atau untuk mempertahankan *status quo* semata.

Pergeseran lain yang dapat disimak dari **perumusan tujuan** pembuatan kebijakan Penataan Ruang Kota Semarang, baik yang termuat dalam Perda Nomor 1 Tahun 1999 dan Perda Nomor 5 Tahun 2004, yang tidak hanya berdasarkan pertimbangan “**kebaikan dan kemanfaatan umum**”, melainkan sudah mulai mengarah kepada pertimbangan-pertimbangan “**ekonomi kapitalistik**”. Pergeseran yang demikian itu dapat disimak dari beberapa

---

<sup>335</sup>Satjipto Rahardjo, “Mempertahankan Pikiran Holistik dan Watak Hukum Indonesia”, dalam *Masalah-Masalah Hukum*, Edisi khusus, Semarang: FH Undip, 1997, halaman , halaman 5. Juga dalam FX. Adji Samekto, *Studi Hukum Kritis: Kritik terhadap Hukum Modern*, Semarang: Badan Penerbit Undip, 2003, halaman 32.

<sup>336</sup>Pemikiran hukum kritis ini atara lain dapat dibaca dalam tulisan Roberto M. Unger, *Law and Modern Society: Toward a Criticism of Social Theory*. Free Press, 1976; juga dalam Roberto M. Unger, *Teori Hukum Kritis: Posisi Hukum dalam Masyarakat Modern*, Penerjemah Daryanto & Derta Sri Widowatie, Bandung: Nusamedia, 2007.

rumusan tujuan dari pembuatan Perda Penataan Ruang Kota Semarang, yakni: “meningkatkan peranan kota dalam pelayanan yang lebih luas agar mampu berfungsi sebagai **pusat pembangunan** dalam suatu sistem pengembangan wilayah”, “**mempercepat pembangunan** secara lebih tertib dan terkendali”, dan “**meningkatkan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan** secara berdaya guna dan berhasil guna untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia”.

Pergeseran filosofi pembuatan kebijakan penataan ruang Kota Semarang seperti itu memang dapat dimaklumi, karena orientasi ke depan Kota Semarang akan tetap mempertahankan posisinya sebagai “Kota perdagangan dan Jasa “. “Secara teoretik, pergeseran filosofi kebijakan hukum tata ruang kota Semarang ke arah peningkatan ekonomi kapitalistik itu dapat dijelaskan dari teori *cibernetics* sebagaimana dikemukakan oleh *Talcott Parsons*, di mana sub-sistem ekonomi dengan daya “energi tingginya” akan selalu berusaha mengendalikan kebijakan penataan ruang Kota Semarang ke arah pemenuhan kepentingan-kepentingan ekonomi-kapitalistik. Posisi sub-sistem ekonomi akan semakin kuat apabila mendapat dukungan yang kuat dari sub-sistem

politik, sementara sub-sistem sosial dan budaya yang diharapkan untuk mengimbangnya dengan “kekuatan informasinya semakin melemah.”<sup>337</sup>

Pergeseran kebijakan penataan ruang Kota Semarang ke arah pertimbangan ekonomi kapitalistik ini pun sekaligus membenarkan tesis Karl Marx, bahwa ekonomi merupakan *struktur bawah* yang memberi bentuk dan corak pada semua yang ada pada *struktur atas* seperti hukum, agama, sistem politik, corak budaya, dan struktur masyarakat. Oleh karena itu, hukum dan semua yang menjadi struktur atas lebih banyak merupakan alat legitimasi dari kelas ekonomi tertentu.<sup>338</sup> Pemikiran *Karl Marx* tersebut mengisyaratkan, bahwa apabila kebijakan penataan ruang Kota Semarang itu tidak dikendalikan dan dikelola secara baik, maka tidaklah mustahil akan dimanfaatkan oleh kelas ekonomi tertentu untuk meraup keuntungan ekonomi yang lebih besar, seperti penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya buatan.

Sekalipun dari segi pertimbangan pembuatan Perda Penataan Ruang Kota Semarang menunjukkan adanya pergeseran filosofi, namun jika diamati dari segi asas yang dianut justru tidak terlalu sinkron dengan nilai kepastian hukum itu sendiri. Bahkan, asas yang dianut itu malah sejalan dengan

---

<sup>337</sup>Kf. Lili Rasjidi & I.B. Wyasa Putra. *Hukum sebagai Suatu Sistem*. Bandung: PT Ramaja Rosdakarya, 1993. Juga dalam Ian Craib. *Teori-Teori Sosial Modern, Dari Parsons sampai Habermas*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, Cetakan ke-3, 1994.

<sup>338</sup>Karl Marx. *Capital: A Critique of Political Economy*, Vol. I, New York: Humebolett Publishing Co, 1886. Juga dalam Frans Magni-Suseno. *Pemikiran Karl Marx*, Jakarta: Gramedia, 2000.

semangat dan filosofi yang dirumuskan dalam Undang-Undang Penataan Ruang Nomor 24 Tahun 1992, yakni: (1) asas pemanfaatan ruang bagi semua kepentingan secara terpadu, berdaya guna, serasi, selaras, seimbang, dan berkelanjutan; dan (2) asas keterbukaan, persamaan, keadilan, dan perlindungan hukum.<sup>339</sup> Asas yang demikian itu pun dianut pula oleh Perda Nomor 5 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Kota Semarang 2000-2010.

Ketidaksinkronan pada tataran filosofi ini secara tidak langsung memperlihatkan bahwa para pengambil kebijakan tampaknya masih secara “setengah hati” membuat kebijakan penataan ruang Kota Semarang demi mewujudkan kepentingan masyarakat. Hal yang demikian itu akan tampak jelas dalam perumusan norma-norma yang mendasari penataan ruang Kota Semarang, dan apalagi dalam hal pengimplementasiannya yang cenderung mengabaikan kepentingan masyarakat banyak yang diuraikan lebih lanjut dalam bab ini.

Hasil analisis terhadap kecenderungan pergeseran filosofi penataan ruang tersebut memperlihatkan, bahwa kandungan nilai yang terdapat dalam prinsip-prinsip dasar penataan ruang yang ditetapkan secara nasional tidak memberikan pengaruh yang berarti dalam perumusan arah regulasi daerah dalam bidang penataan ruang. Itu artinya, gagasan Friedman untuk menjadikan

---

<sup>339</sup>Kf. Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 1 Tahun 1999 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Semarang 1995-2005.

nilai-nilai budaya sebagai “motor penggerak keadilan” bagi tatanan hukum, tidak terlalu mendapatkan tempat dalam perumusan kebijakan penataan ruang Kota Semarang. Situasi seperti ini justru lebih didominasi oleh subsistem subsistem yang oleh *Parsons* memiliki daya energi yang tinggi, seperti subsistem ekonomi dan politik. Apalagi apabila kedua subsistem tersebut berkolaborasi untuk memenangkan pertarungan dalam perumusan arah kebijakan penataan ruang.

Dengan demikian, subsistem sosio-kultural yang lebih mengandalkan “arus informasi” yang dimiliki tetap akan kalah bersaing dengan subsistem ekonomi dan politik. Situasi yang demikian ini akan semakin mengemuka andaikata moralitas para pembuat kebijakan penataan ruang tidak terlalu diandalkan untuk menentukan arah kebijakan penataan ruang yang benar. Selain itu, dengan mengikuti pandangan Nigro dan Nigro,<sup>340</sup> dapatlah diasumsikan bahwa arah kebijakan penataan ruang menjadi semakin tidak jelas andaikata didukung oleh kebiasaan lama organisasi yang tidak terlalu peduli terhadap arah kebijakan yang baik dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

---

<sup>340</sup>Nigro dan Nigro berpendapat, bahwa salah satu faktor yang mempengaruhi kebijakan adalah kebiasaan-kebiasaan lama organisasi, kendatipun keputusan-keputusan yang demikian itu telah dikritik sebagai hal yang salah dan perlu dirubah. Kebiasaan lama itu akan terus diikuti, lebih-lebih kalau suatu kebijakan yang telah ada dipandang memuaskan (Kf. Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 2002).

### 5.1.2 Pergeseran Kebijakan Hukum Tata Ruang pada Tataran Norma

Analisis terhadap pergeseran kebijakan penataan ruang pada tataran norma ini akan dilakukan secara **makro** dalam dua kelompok besar. **Pertama**, melakukan analisis **pergeseran secara internal**, yakni dengan membandingkan substansi norma antar Perda atau ketentuan-ketentuan yang dipakai sebagai pedoman tata ruang Kota Semarang semenjak masa kemerdekaan RI. Analisis ini akan tetap bertalian dengan kebijakan-kebijakan penataan ruang Kota Semarang yang dilakukan pada zaman Kolonial Belanda. Selanjutnya **kedua**, melakukan **analisis secara eksternal** untuk mengetahui pergeseran kebijakan penataan ruang nasional dalam kebijakan tata ruang kota Semarang semenjak berlakunya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992.

#### 5.1.2.1 Analisis Pergeseran Internal Tata Ruang Kota Semarang

Mencermati awal mula penataan ruang Kota Semarang sebagaimana telah diuraikan pada bagian terdahulu, maka tampaklah bahwa tata ruang Kota Semarang pada masa sebelum dikeluarkan *Stadvormings Ordonantie* (SVO) 168/1948, *Stadvormings verordering* (SVV) 40/1949 masih berlangsung tanpa ada arahan yuridis secara nasional. Masing-masing kota berkembang sendiri-sendiri, termasuk Kota Semarang yang pada waktu itu berlangsung secara alamiah dan penataan kotanya pun berdasarkan kelompok suku atau etnis. Perkembangan penataan ruang Kota Semarang yang demikian itu kemudian



semakin dikonsentrasikan untuk menjadi kawasan militer berdasarkan Perjanjian antara Belanda dan Bupati Semarang. Tidaklah mengherankan kalau pada waktu itu di Kota Semarang mulai dibangun Benteng *de Europeesche Buurt*, Bandara militer, Pelabuhan laut, Stasiun Kereta Api, vila-vila Belanda, dan lain-lain untuk mendukung kegiatan militer Belanda. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh FARCHAN, Kepala BAPPEDA Kota Semarang berikut ini:

Untuk menunjang kegiatan militer Belanda, maka daerah-daerah di sepanjang pantai utara yang termasuk dalam wilayah Kota Semarang juga ditetapkan sebagai kawasan hijau, dan dipakai sebagai pusat Pelatihan Militer (*Military Training Center - MTC*). Kebijakan yang demikian itu dimaksudkan agar kawasan di sepanjang pantai utara Semarang tidak dimanfaatkan untuk kegiatan-kegiatan lain yang dapat mengancam kerusakan lingkungan pantai.<sup>341</sup>

Sekalipun dalam periode itu tidak terjadi pergeseran kebijakan penataan ruang dari yang nasional ke dalam regulasi daerah, namun dalam lingkup Kota Semarang sendiri sebetulnya sudah tampak adanya pergeseran kebijakan penataan ruang dari yang bersifat **“etnisitas alamiah”** menuju **“sentralisasi militer”** dan bahkan cenderung **“eropa centris”**. Secara teoretik kecenderungan yang demikian itu harus dibaca sebagai strategi Belanda untuk menanamkan pengaruhnya di bumi Indonesia, teristimewa di Pulau Jawa melalui kebijakan-kebijakannya dalam bidang penataan ruang Kota Semarang.

---

<sup>341</sup>Hasil wawancara dengan Kepala BAPPEDA Kota Semarang, Bpk. M.FARCHAN, pada tanggal 14 Februari 2007.

Sentralisasi kekuasaan militer Belanda yang kemudian ikut mempengaruhi kebijakan tata ruang Kota Semarang itu, dipersepsi oleh Satjipto Rahardjo sebagai ketidakberdayaan kebijakan hukum ketika berhadapan konsentrasi energi politik yang relatif lebih kuat”.<sup>342</sup> Pendapat tersebut sangat tepat apabila dikaitkan dengan realitas sesungguhnya yang terjadi dalam proses pembentukan hukum, di mana berbagai sistem politik yang melingkupinya, terutama sistem politik kolonial sangat dominan berpengaruh. Dengan demikian pola penataan ruang Kota Semarang pada masa itu terbangun dalam tatanan norma yang sejatinya adalah manifestasi dari sistem politik pemerintah kolonial.

Kondisi di mana tampilnya tatanan norma penataan ruang Kota Semarang sebagai pihak yang kalah ketika berhadapan dengan kekuatan politik pemerintahan kolonial tersebut, dalam perspektif konflik adalah hal yang dimungkinkan.<sup>343</sup> Bahkan, tidak berlebihan jika kemudian diasumsikan bahwa fenomena menonjolnya fungsi instrumental norma penataan ruang Kota Semarang sebagai sarana kekuasaan politik Kolonial itu bersifat dominan bila

---

<sup>342</sup>Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran Tentang Rancangan Antar Disiplin Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Penerbit Sinar Baru Bandung, 1985, halaman 71.

<sup>343</sup>Interpretasi tersebut sejalan dengan pandangan Bruce L. Berg, *Law Enforcement, An Introduction To Police In Society*, Allyn And Bacon, A Division Of Simon & Schuster, Inc, Boston, 1991, halaman 9.

dibandingkan dengan fungsi-fungsinya yang utama sebagai pengatur dan pengintegrasi kehidupan masyarakat yang menghuni Kota Semarang.<sup>344</sup>

Kecenderungan kebijakan tata ruang Kota Semarang dalam periode itu dalam perjalanannya mengalami sedikit pergeseran berkat bantuan arsitek Herman Thomas Karsten (1931-1933). Karsten semakin mempertegas pola hunian dari yang bersifat etnisitas menjadi “**pluralisme etnisitas**” dengan lebih menekankan “**kelas ekonomi**”, dan secara pelan-pelan berusaha merombak kesan “Eropa Centris” dengan membangun sejumlah perkampungan-perkampungan yang juga dihuni oleh orang-orang pribumi, seperti perkampungan di wilayah Krobokan, Seroja, Peleburan, Darat, Jangli, Mrican, dan lain sebagainya. Itu artinya, selain Kota Semarang dijadikan sebagai pusat militer Belanda, juga sebagai kota perdagangan. Kecenderungan yang terakhir ini ditandai dengan upaya pengembangan sejumlah fasilitas penunjang sektor perdagangan, seperti Pasar Johar, Pasar Bulu, Karangayu, Dargo, Langgar, kantor perdagangan dan industri, fasilitas transportasi, dan lain sebagainya.

Mengikuti alur berpikir teori sistem, maka dapatlah dipahami bahwa aspek politik dan ekonomi sebagai sub-sub sistem kemasyarakatan yang memiliki kekuatan energi yang tergolong besar mampu mengendalikan arah kebijakan penataan ruang Kota Semarang pada masa itu. Aspek politik yang

---

<sup>344</sup>Mulyana W. Kusuma, *Prespektif, Teori dan Kebijaksanaan Hukum*. Rajawali, Jakarta 1986, halaman 19-20.

paling penting diperjuangkan oleh penjajah Belanda dengan menetapkan Kota Semarang sebagai pusat militer adalah untuk memperkuat posisinya dalam menaklukkan daerah jajahan sekaligus memudahkan akses ke luar Jawa berkat adanya Pelabuhan laut dan perhubungan darat yang relatif lebih memadai.

Demikian pula aspek ekonomi juga menjadi subsistem kemasyarakatan dengan kekuatan energi yang paling besar dalam mempengaruhi arah kebijakan penataan ruang Kota Semarang. Pembangunan sejumlah sentra perdagangan seperti pasar yang bertebaran di berbagai pelosok Kota Semarang harus dimengerti sebagai bagian dari upaya untuk memperkuat basis ekonomi, yang secara tidak langsung memperkuat posisi ekonomi pemerintahan Belanda. Kota Semarang akhirnya menjadi salah satu pusat perdagangan, termasuk sebagai pusat penimbunan hasil rempah-rempah yang dieksploitasi oleh penjajah dari Tanah Jawa untuk dibawa ke negeri asalnya. Langkah penataan ruang Kota Semarang yang demikian itu juga sebetulnya hendak memperkuat misi awal Belanda untuk berdagang sebagaimana digelorkan melalui lembaga perdagangan VOC. Kalau pun pada akhirnya kegiatan ekonomi dan perdagangan yang dikembangkan itu dipakai untuk memperkuat dan menunjang kepentingan politik di negeri jajahan adalah sebuah konsekuensi yang tidak bisa dihindarkan oleh para penyelenggara pemerintahan Belanda.

Kekuatan energi yang besar sebagaimana tergambar dalam kehidupan politik dan ekonomi tersebut, ternyata telah menciptakan birokrasi penataan

ruang Kota Semarang yang sepenuhnya dikendalikan oleh penjajah Belanda. Kondisi pusat Kota Semarang ketika itu lebih banyak didominasi oleh bangunan-bangunan khas Belanda, sementara model bangunan khas Jawa kurang mendapat perhatian serius. Hal ini sebagai pertanda, bahwa tata ruang Kota Semarang ketika itu kurang mendapatkan sentuhan-sentuhan kultural Jawa. Keberadaan “Kota Lama” dan sejumlah bangunan peninggalan Belanda yang saat ini masih berdiri kokoh merupakan suatu bukti sejarah, bahwa nilai kultural barat lebih mendominasi kebijakan penataan ruang Kota Semarang.

Sekalipun demikian, kehadiran arsitektur Belanda Herman Thomas Karsten (1931-1933) dan pendahulunya Henri Maclaine Pont telah memberikan warna tersendiri dalam kegiatan penataan ruang Kota Semarang, terutama dalam menampilkan model bangunan khas Jawa dengan memodifikasi model bangunan “joglo”. Aspek-aspek yang dimodifikasi oleh Karsten dalam model bangunan khas Jawa ini terutama pada aspek ventilasi untuk memperbanyak sirkulasi udara dalam rumah. Kalau dahulu, model bangunan khas Jawa ini terkesan sangat tertutup, sehingga sirkulasi udara di dalam rumah tidak dapat berlangsung dengan baik. Dari segi arsitektur, modifikasi seperti itu memang wajar dilakukan oleh Karsten, namun dari segi kultural langkah seperti itu sesungguhnya secara tidak langsung hendak merombak pandangan Jawa yang terkesan “sangat tertutup” menjadi sedikit terbuka mengikuti alam pemikiran modern (Barat).

Perkembangan penataan ruang Kota Semarang pada masa itu juga tidak terlepas dari dinamika sosial kependudukan yang semakin hari semakin bertambah, berkat peranannya sebagai pusat ekonomi dan perdagangan yang didukung oleh sejumlah sarana dan prasarana perhubungan. Kondisi inilah yang kemudian membuat arus urbanisasi dan para pelaku bisnis berdatangan memadati Kota Semarang. Oleh karena itu, pergeseran kebijakan pengembangan kawasan pemukiman dari yang bersifat etnisitas menuju pluralisme etnisitas dengan penekanan pada “kelas ekonomi”, merupakan langkah strategis yang ditempuh oleh pemerintah Belanda untuk memenuhi kebutuhan para pelaku bisnis atau orang-orang yang berekonomi mapan. Dengan demikian, kebijakan penataan kawasan permukiman di Kota Semarang pada waktu itu tidak semata berorientasi pada upaya untuk menunjang kepentingan masyarakat secara keseluruhan, melainkan untuk memperkuat basis ekonomi dan perdagangan.

Pergeseran kebijakan penataan ruang Kota Semarang selepas tahun 1945, terutama setelah dikeluarkan *Stadvormings Ordonantie* (SVO) 168/ 1948 dan *Stadvormings verordering* (SVV) 40/1949 juga terus berlangsung. Ketentuan SVO dan SVV tersebut merupakan arahan yuridis yang berlaku secara nasional dalam penataan kota-kota di seluruh Indonesia. Arahan yuridis tersebut membagi wilayah kota (*staadsareal*) menjadi enam lingkungan utama, yakni: (1) **Areal kota** yakni daerah yang telah atau akan diatur menjadi kota; (2) **lingkungan utama bangunan** yakni daerah yang disediakan untuk

bangunan-bangunan; (3) **lingkungan utama terbuka (lapangan)** yakni daerah yang disediakan untuk kegiatan umum tanpa bangunan seperti taman-taman, pekuburan-pekuburan, lapangan olahraga, dan lain sebagainya; (4) **lingkungan utama lalu lintas** yakni daerah yang disediakan untuk jalur-jalur lalu lintas dan tempat-tempat lalu lintas darat; (5) **lingkungan utama perairan dan saluran air** yakni daerah yang disediakan untuk saluran air yang asli dari alam dan yang buatan atau untuk menyimpan air, dan untuk penempatan saluran-saluran dan tempat-tempat pembuangan sampah; (6) **lingkungan utama agraris dan alam** yakni daerah yang tidak ditunjuk, baik untuk suatu peruntukan untuk lingkungan utama yang lain, maupun yang nyata-nyata tidak ditunjuk sebagai daerah yang tidak mempunyai peruntukan yang ditentukan.<sup>345</sup>

Bertolak dari arahan yuridis tersebut Kota Semarang pada waktu itu dipetakan menjadi beberapa kawasan dalam Rencana Induk Kota (RIK), antara lain: (1) pusat bisnis (*central business district*) dan perdagangan dikonsentrasikan ke Kota Semarang Lama; (2) pusat industri dikonsentrasikan ke daerah Tugu; (3) pusat pendidikan dan kesehatan dikonsentrasikan ke Semarang Selatan; dan (4) kawasan perumahan dikonsentrasikan ke Kota Lama dengan tingkat kepadatan tinggi, sementara daerah Tugu dan Semarang Selatan dengan kepadatan rendah. Kemudian untuk lebih menunjang perkembangan kegiatan Kota Semarang dengan kondisi penduduk yang semakin bertambah (ketika itu sekitar 938.590 jiwa), maka pada 1976 Kota

---

<sup>345</sup>Soedjono D., *Segio-segi Hukum tentang Tata Guna Kota di Indonesia* Bandung: PT Karya Nusantara, 1978, halaman 37-38 & 131.

Semarang mulai dimekarkan sampai ke wilayah Genuk sebagai daerah sub urban (*extensi primer*), zona industri, pengembangan jasa pendidikan dan kesehatan serta perumahan. Sementara wilayah Mijen dan Gunungpati dikonsentrasikan sebagai cadangan pengembangan sektor pertanian, peternakan, kehutanan, perikanan, sub sektor industri agraris, dan dalam jangka panjang akan dikonsentrasikan juga menjadi daerah sub urban (*extensi sekunder*).<sup>346</sup>

RIK Semarang tahun 1976 yang kemudian di sempurnakan kembali pada tahun 1981, dan kembali lagi disempurnakan pada tahun 1990 itu,<sup>347</sup> tampak sepintas memang tidak menimbulkan persoalan karena tidak menyalahi arahan yuridis yang berlaku secara nasional. Namun, ketika dicermati lebih jauh tampaknya ada sejumlah persoalan yang dapat ditarik dari kebijakan penataan ruang Kota Semarang tersebut, antara lain:

- (1) Konsentrasi wilayah Genuk di satu pihak sebagai daerah sub urban dan kawasan industri, dan di pihak lain di wilayah yang sama juga melayani jasa pendidikan, kesehatan, dan perumahan (pemukiman), jelas akan menciptakan suatu situasi yang kontradiktif. Sebagai kawasan industri dengan dinamika transportasi dan lalu-lalang kendaraan berat yang relatif

---

<sup>346</sup>Kf. Bagian Hukum dan ORTALA, *Ibid.*, 1984, halaman 22.

<sup>347</sup>Perubahan kebijakan pemataan ruang Kota Semarang pada tahun 1990 hanya mengenai beberapa hal teknis, antara lain: (a) istilah Rencana Induk Kota (RIK) diganti dengan Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK); dan (b) menambah satu bab lagi (Bab IV) yang memuat tentang “ketentuan pidana dan penyidikan” atas pelanggaran terhadap ketentuan yang termuat dalam peraturan daerah.



tinggi, serta aktivitas industri yang penuh dengan kebisingan jelas akan mengganggu aktivitas pendidikan dan kesehatan, serta kenyamanan warga yang bermukim di sekitar kawasan perindustrian tersebut.

- (2) Wilayah Mijen dan Gunungpati pada waktu itu memang dikonsentrasikan sebagai wilayah utama pengembangan sektor pertanian, peternakan, kehutanan, perikanan, dan sub sektor industri agraris. Namun, dalam jangka panjang wilayah tersebut diprediksikan dapat menimbulkan masalah andaikata direalisasikan menjadi daerah sub urban, yang secara tidak langsung akan dikonsentrasikan menjadi kawasan perumahan atau permukiman. Sekalipun hanya sebagai kawasan *extensi sekunder*, namun oleh karena daerah Mijen dan Gunungpati terletak di kawasan perbukitan, maka diperkirakan bakal menimbulkan persoalan yang serius bagi kawasan perkotaan Semarang di bagian bawah (termasuk Kota Lama).

#### **5.1.2.2 Analisis Pergeseran Eksternal Tata Ruang Kota Semarang**

Berbagai persoalan kebijakan hukum tata ruang Kota Semarang pada masa-masa sebelumnya ternyata terwariskan hingga secara definitif dikeluarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992. Oleh karena arahan yuridis secara nasional masih belum sempurna karena masih berlandaskan pada SVV dan SVO peninggalan Belanda, maka kebijakan penataan ruang Kota Semarang sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992

semakin rumit. Kerumitan ini lebih disebabkan oleh karena pertumbuhan ruang Kota Semarang di hampir semua kawasan sudah tidak sesuai dengan peruntukannya.

Dengan demikian, kebijakan hukum tata ruang Kota Semarang selepas tahun 1992 seolah memperlihatkan bahwa tatanan norma yang dirumuskan dalam Perda-Perda Kota Semarang yang dibuat selepas tahun 1992 seolah melegitimasi begitu saja pergeseran-pergeseran kebijakan penataan ruang Kota Semarang yang memang sudah terjadi sebelumnya. Kedudukan tatanan norma penataan ruang Kota Semarang dalam konteks yang demikian itu lebih dipandang sebagai alat pembenaran terhadap pergeseran-pergeseran yang telah terjadi, dan itu berarti hukum berkembang mengikuti kejadian-kejadian yang terjadi dalam suatu tempat, dan selalu berada di belakang peristiwa yang terjadi itu (*het recht hinkt achter de feiten aan*).<sup>348</sup>

Beberapa contoh kasus yang dapat dipakai untuk menjelaskan bahwa tatanan norma yang mengatur tentang penataan ruang Kota Semarang secara langsung maupun tidak langsung melegitimasi ketidasesuaian peruntukan lahan di Kota Semarang, antara lain:

---

<sup>348</sup>Ketika teknologi masuk dalam kehidupan masyarakat dan kemudian disusul dengan timbulnya kegiatan ekonomi, misalnya, barulah hukum masuk untuk mengesahkan atau melegitimasi kondisi yang telah ada. (H. Abdul Manan, *Op Cit.*, 2005, halaman 7).

- (m) Kampus Universitas Tujuh Belas Agustus (UNTAG) dan UNAKI yang terletak di Jalan Pemuda Semarang Tengah, yang sebetulnya dipersiapkan untuk kawasan perkantoran dan perbankan.
- (n) Permukiman penduduk BSB (Bumi Semarang Baru), yang antara lain Mijen Permai, Jatisari Permai, dan lain sebagainya justru dikembangkan di wilayah Mijen yang sebetulnya dikonsentrasikan untuk pengembangan pertanian, peternakan, sektor industri agraris, dan lain sebagainya.
- (o) Kampus Universitas Negeri Semarang (UNES) dan sejumlah permukiman penduduk yang dikembangkan di wilayah Gunungpati yang sebetulnya dikonsentrasikan untuk pengembangan pertanian, peternakan, sektor industri agraris, dan lain sebagainya.
- (p) Sarana pendidikan SMA dan SMP, serta Kampus Universitas Sultan Agung (UNISULA) di daerah Genuk yang sebetulnya dikonsentrasikan sebagai kawasan industri.
- (q) Kawasan pantai Marina di pesisir pantai utara Semarang yang direklamasi untuk kepentingan bisnis pariwisata, dan lain sebagainya yang justru memicu timbulnya banjir Rob hingga saat ini.

Pemanfaatan ruang Kota Semarang yang tidak sesuai peruntukannya itu merupakan sebuah problem yang sangat dilematis bagi BAPPEDA Kota Semarang yang ditugaskan untuk merencanakan penataan ruang Kota.

Mengenai tetap bertahannya sarana pendidikan di kawasan yang tidak sesuai peruntukannya itu, menurut pihak BAPPEDA Kota Semarang sebetulnya untuk menghindari kecemburuan di antara para pengelola pendidikan. Selengkapnya dapat disimak pernyataan FARCHAN, Kepala BAPPEDA Kota Semarang berikut ini:

Di satu sisi Pemda Kota Semarang tidak bisa menghindari diri dari permintaan-permintaan pihak lain untuk membangun kampusnya di Semarang. Untuk itu Pemda Kota kemudian mengalokasikan Bendan - Sampangan sebagai kawasan pendidikan, namun di sana pun sekarang sudah mencapai titik jenuh karena minat mahasiswa di sana semakin meningkat. Oleh karena itu, demi kepentingan-kepentingan tertentu Pemda Kota mau tidak mau harus berusaha mengalokasikannya agar peluang untuk menjadikan Semarang sebagai Kota Pendidikan dapat terwujud, apalagi arus permintaan untuk mendirikan perguruan tinggi dewasa ini semakin meningkat.<sup>349</sup>

Logika yang mendasari penyimpangan kebijakan hukum tata ruang Kota Semarang tersebut adalah bahwa pada dasarnya permintaan mendirikan perguruan tinggi itu bukan semata untuk melayani kebutuhan pendidikan, melainkan penekanannya juga kepada masalah bisnis. Demikian pula halnya rumah sakit yang sekarang sudah tidak murni lagi sebagai sarana pelayanan sosial, tetapi juga sudah terakumulasi dengan kepentingan-kepentingan bisnis. Apabila peluang seperti ini tidak ditangkap oleh Pemda Kota, maka sampai

---

<sup>349</sup>Hasil wawancara dengan Kepala BAPPEDA Kota Semarang, Bpk. M.FARCHAN, pada tanggal 15 Februari 2007.

kapan pun Semarang tidak akan menjadi besar.<sup>350</sup> Logika berpikir Pemda Kota Semarang yang demikian itu sesungguhnya sudah mulai dirasuki oleh alam pemikiran kapitalistik yang cenderung lebih mengutamakan pertimbangan-pertimbangan bisnis ketimbang pertimbangan-pertimbangan keselamatan dan kelesatarian lingkungan kota.

Penyimpangan-penyimpangan kebijakan penataan ruang Kota Semarang yang sudah terlanjur terjadi itu membuat pedoman dan arahan yuridis yang termuat dalam Undang-undang penataan ruang yang baru dikeluarkan pada tahun 1992 itu tidak dapat memberikan kontribusi yang memadai. Akibatnya, Rencana umum Tata Ruang Kota (RUTRK) Semarang periode 1995-2005 yang diatur melalui Perda Nomor 1 Tahun 1999 hanya sekedar menata ulang ruang Kota Semarang. Bahkan, ada kecenderungan untuk melegalsasikan begitu saja kondisi ruang Kota Semarang yang sudah terlanjur ditata pada periode-periode sebelumnya, yang sekalipun menyimpang dari prinsip-prinsip dan standard-standard penataan ruang kota yang baik dan berkualitas.

Realitas penataan ruang Kota Semarang yang demikian itu sekaligus membenarkan pandangan Yehezkel Dror tentang hukum sebagai sarana untuk **melegitimasi perubahan sosial** yang memang sudah terjadi sebelumnya.

---

<sup>350</sup>Hasil wawancara dengan M. Farchan, Kepala BAPPEDA Kota Semarang, *Ibid.*

Yehezkel Dror berpendirian bahwa masyarakat perlu berubah dahulu barulah hukum datang untuk mengaturnya. Itu berarti, hukum berkembang mengikuti kejadian-kejadian yang terjadi dalam suatu tempat dan selalu berada di belakang peristiwa yang terjadi itu (*het recht hinkt achter de feiten aan*).<sup>351</sup> Meskipun demikian, hukum yang datang itu diharapkan dapat menampung segala perkembangan yang baru terjadi. Namun, sebagaimana diakui oleh Satjipto Rahardjo bahwa justru hukum hampir senantiasa tertinggal di belakang objek yang diaturnya, dan dengan demikian akan selalu terdapat gejala bahwa antara hukum dan perikelakuan sosial terdapat suatu jarak perbedaan yang menyolok maupun tidak.<sup>352</sup>

Bertolak dari dasar pemikiran yang demikian itu, maka dapatlah dipastikan bahwa telah terjadi pergeseran dan penyimpangan terhadap prinsip-prinsip dan standard-standard penataan ruang nasional dalam regulasi daerah di Kota Semarang sebagaimana terumus dalam Perda tentang Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK). Oleh karena itu, sebelum sampai kepada analisis untuk menunjukkan komponen-komponen kebijakan penataan ruang nasional yang bergeser dalam regulasi daerah, alangkah baiknya dibuat semacam kristalisasi pemikiran terhadap uraian sebelumnya yang menjelaskan tentang jenis dan kriteria kawasan-kawasan yang memiliki potensi yang kuat untuk disimpangi dalam penataan ruang daerah, yakni kawasan lindung, kawasan

---

<sup>351</sup>H. Abdul Manan, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, Jakarta: Prenada Media, 2005, hal. 7.

<sup>352</sup>Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*. Bandung: Penerbit Angkasa, 1979, halaman 99.

budi daya, dan kawasan tertentu.<sup>353</sup> **Pertama**, mengenai kristalisasi pemikiran tentang jenis dan kriteria kawasan lindung sebagaimana ditampilkan dalam tabel berikut ini.

Tabel 5  
Jenis dan kriteria kawasan lindung  
dalam kerangka Kebijakan penataan ruang nasional<sup>354</sup>

No	Jenis Kawasan	Kriteria Kawasan	No	Jenis Kawasan	Kriteria Kawasan
1.	Hutan lindung	Memiliki lereng lapangan mencapai 40% atau lebih Memiliki ketinggian di atas permukaan laut 2000 meter atau lebih	11.	Taman Nasional	Wilayah yang cukup luas untuk jamin kelangsungan proses ekologis secara alami, miliki SDA khas, keaslian alam, mudah dijangkau
2	Tanah bergambut	Ketebalan gambut di bagian hulu sungai atau rawah dengan ketebalan 3 meter atau lebih	12.	Taman hutan raya	Miliki ciri khas yang asli/buatan, miliki luas yang cukup utk jamin kelestarian, keindahan alam, mudah dijangkau
3	Resapan air	Bercurah hujan tinggi, struktur tanah mudah resap air hujan secara besar-besaran	13.	Taman wisata alam	Milik daya tarik alam yang masih asli, indah unik & nyaman; luas yang cukup, tempat wisata, muda dijangkau
4	Sempandan pantai	Daratan sepanjang tepian minimal 100 meter dari titik pasang tertinggi ke arah darat	14.	Cagar budaya & Iptek	Tempat/ruang di sekitar bangunan bernilai budaya tinggi, situs purbakala, memiliki bentukan geologi tertentu utk kepentingan pengembangan Iptek

<sup>353</sup>Kf. Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 47 Tahun 1999 tentang Rencana tata Ruang Wilayah Nasional.

<sup>354</sup>Kriteria kawasan lindung ini diolah oleh penulis dari data sekunder yang termuat dalam Peraturan perundang-undangan tentang tata ruang nasional.

5	Sempandan sungai	Daratan sepanjang 5 meter dari tepian tanggul atau yang tidak bertanggul didasarkan pertimbangan teknis & soaial ekonomi	15.	Rawan bencana	Sering & berpotensi bencana alam, gunung berapi, gempa bumi, tanah longsor, gelombang pasang & banjir
6.	Sekitar Danau/Waduk	Daratan sepanjang tepian danau/waduk antara 50-100 meter dari titik pasang tertinggi	16.	Taman buru	Areal yang luas & tdk membahayakan, tempat penegembangbiakan satwa buru untuk memungkinkan perburuan dlm suasana rekreatif
7.	Sekitar Mata Air	Daerah di sekeliling mata air dengan jari-jari minimal 200 meter	17.	Cagar biosfer	Mewakili ekosistem yang masih alami, modifikasi/binaan; komunitas alam yang unik, langka & unik; tempat pemantauan perubahan ekologis
8.	Terbuka hijauh kota	Hutan kota di Pemukiman, industri, tepi sungai, jalan minimal 0,25 hektar	18.	Perlindungan plasma nutfah	Memiliki plasma nutfah yang pernah ada di kawasan konservasi manapun
9.	Cagar alam	Memiliki keaneka-ragaman jenis tumbuhan & satwa serta tipe ekosistemnya yang masih asli, belum diganggu manusia & merupakan satu-satunya contoh yang perlu dikonservasi	19.	Pengungsian satwa	Areal yang sejak semula sbg tempat hunian satwa, atau tempat baru yang diperuntukan sbg tempat hunian satwa
10.	Suaka margasatwa	Keankeragaman satwa yang tinggi, tempat bermukim bagi satwa migran tertentu	20.	Pantai hutan bakau	Minimal 130 kali nilai rata2 perbedaan air pasang tertinggi & terendah tahunan, diukur dari garis air surut terendah ke arah darat tempat habitan hutan bakau.



**Kedua**, kawasan yang dikategorikan sebagai kawasan budi daya dibedakan ke dalam sejumlah jenis dengan karakteristik dan persyaratan tertentu yang harus dipenuhi agar dapat mendukung peningkatan kemampuan ekonomi nasional dan daerah dengan tetap berusaha meningkatkan fungsi lindung dan upaya pelestarian kemampuan sumber daya alam. Jenis dan karakteristik kawasan budi daya sebagaimana termuat dalam tabel berikut ini.

Tabel 6  
Jenis dan kriteria kawasan budi daya  
dalam kerangka Kebijakan penataan ruang nasional<sup>355</sup>

No	Jenis Kawasan	Kategori Kawasan	Kriteria Kawasan
1.	Kawasan hutan produksi	Kawasan hutan produksi terbatas	Memiliki kelas lereng, jenis tanah & intensitas hutan yang jika dikalikan dengan angka penimbang memiliki jumlah nilai skor 125-174.
		Kawasan hutan produksi tetap	Memiliki kelas lereng, jenis tanah & intensitas hutan yang jika dikalikan dengan angka penimbang memiliki jumlah nilai skor 124 atau kurang
		Kawasan hutan yang bisa dikonversi	Memiliki kelas lereng, jenis tanah & intensitas hutan yang jika dikalikan dengan angka penimbang memiliki jumlah nilai skor 124 atau kurang. Dicadangkan untuk pengembangan transportasi, transmigrasi, permukiman, pertanian, perkebunan, industri, dll.
2.	Kawasan hutan Rakyat	---	Luas minimal 0,25 hektar, mempunyai fungsi hidrologi/pelestarian ekosistem, dan merupakan tanaman cepat tumbuh
3.	Kawasan Pertanian	Lahan basah	Secara teknis dapat digunakan untuk pertanian lahan basah

<sup>355</sup> Kriteria kawasan budi daya ini diolah oleh penulis dari data sekunder yang termuat dalam Peraturan perundang-undangan tentang tata ruang nasional.

		Lahan kering	Secara teknis dapat digunakan untuk pertanian lahan kering
		Lahan perkebunan	Secara teknis dapat digunakan untuk kegiatan perkebunan (untuk tanaman tahunan)
		Kawasan peternakan	Secara teknis dapat digunakan untuk kegiatan peternakan
		Kawasan perikanan	Secara teknis dapat digunakan untuk perikanan
4.	Kawasan pertambangan	---	Secara teknis dapat digunakan untuk kegiatan pertambangan, dan tidak mengganggu kelestarian fungsi lingkungan hidup
5.	Kawasan Industri	---	Secara teknis dapat digunakan untuk kegiatan industri, dan tidak mengganggu kelestarian fungsi lingkungan hidup (tidak mengganggu fungsi lindung & pelestarian sumber daya alam).
6.	Kawasan Pariwisata	---	Secara teknis dapat digunakan untuk kegiatan pariwisata, dan tidak mengganggu kelestarian budaya, keindahan alam & lingkungan (tidak mengganggu fungsi lindung & pelestarian sumber daya alam)
7.	Kawasan Permukiman	---	Secara teknis dapat digunakan untuk permukiman yang aman dari bahaya bencana alam maupun buatan manusia, sehat dan mempunyai akses untuk kesempatan berusaha, tidak mengganggu fungsi lindung dan pelestarian sumber daya alam

**Ketiga, kawasan tertentu** pada dasarnya diperuntukan sebagai tempat pengembangan kegiatan strategis dan berskala besar, yang secara nasional sangat menentukan hajat hidup orang banyak baik ditinjau dari sudut kepentingan politik, ekonomi, sosial, budaya, lingkungan, dan pertahanan keamanan. Kegiatan-kegiatan strategis dan berskala besar tersebut dapat berupa kegiatan industri, pertahanan keamanan, dan pariwisata beserta sarana

dan prasarananya. Kriteria yang dipakai sebagai patokan untuk menentukan **kawasan tertentu** ini, antara lain (kf. Pasal 55 PP Nomor 47 Tahun 1997):

- (3) Mempunyai skala kegiatan produksi dan/atau potensi sumber daya alam, sumber daya buatan, dan sumber daya manusia yang besar dan berpengaruh terhadap: (a) pengembangan ekonomi, demografi, politik, pertahanan dan keamanan, serta pengembangan wilayah sekitarnya; (b) pengembangan usaha dan/atau kegiatan yang berdampak besar dan penting terhadap kegiatan sejenis maupun kegiatan lain baik wilayah bersangkutan, wilayah sekitarnya, maupun wilayah negara secara keseluruhan.
- (4) Memiliki faktor pendorong besar bagi peningkatan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat, baik di wilayah bersangkutan maupun di wilayah sekitarnya.
- (5) Mempunyai keterkaitan yang saling mempengaruhi dengan kegiatan yang dilaksanakan di wilayah lainnya yang berbatasan, baik dalam lingkup nasional maupun regional.
- (6) Mempunyai posisi strategis serta usaha dan/atau kegiatannya berdampak besar dan penting terhadap kondisi politis dan pertahanan keamanan nasional maupun regional.

Bertolak dari kriteria ketiga kawasan yang secara nasional ditetapkan dalam Undang-undang dan berbagai peraturan perundang-undang lainnya tentang Penataan Nasional tersebut akan memudahkan pencermatan terhadap pergeseran substansi kebijakan penataan ruang dalam regulasi daerah di Kota Semarang. Secara yuridis tampaknya agak sulit menggunakan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria kawasan yang ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 untuk menilai substansi kebijakan penataan ruang yang dikeluarkan oleh Pemda Kota Semarang sebelumnya, namun harus disadari bahwa aktivitas penataan ruang kota itu pada dasarnya adalah sebuah proses yang berlangsung dalam sebuah ruang sosial yang sama sehingga tidak bisa dipilah-pilah secara tegas. Akibatnya, ketika kriteria-kriteria yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 dan berbagai peraturan pelaksanaannya dijadikan sebagai patokan penilaian terhadap kebijakan penataan ruang Kota Semarang itu tampaknya sudah banyak yang disimpangi atau bergeser.

Sebagaimana diuraikan pada bagian terdahulu, bahwa Rencana umum Tata Ruang Kota (RUTRK) Semarang periode 1995-2005 yang disahkan dengan Perda Nomor 1 Tahun 1999 terus direvisi dan disempurnakan menjadi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Semarang periode 2000-2010 melalui Perda Nomor 5 Tahun 2004. Pada dasarnya perencanaan ruang

wilayah Kota Semarang dibagi menjadi 10 Bagian Wilayah Kota (BWK) dengan bidang konsentrasi berikut ini. Namun dalam perkembangannya RTRW ( Rencana Tata Ruang Wilayah ) Kota Semarang akan direvisi lagi untuk masa tahun 2010 sampai dengan 2030, menurut Hadi <sup>356</sup> yang harus menjadi Issu-issu adalah ; Tidak adanya informasi tentang daya dukung dan daya tampung lingkungan sebagai instrumen pengendalian tata ruang akibatnya menjadi market driven; mengedepankan aspek fisik dan mengabaikan aspek lingkungan dan sosial, berorientasi pertumbuhan, keterbatasan akses peran serta, pengendalian.

Tabel 7  
Identifikasi bidang konsentrasi kawasan menurut Bagian Wilayah Kota dalam kebijakan penataan Kota Semarang periode 1995-2010

BIDANG KONSENTRASI	BAGIAN WILAYAH KOTA (BWK) SEMARANG									
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Perkantoran										
Dagang & Jasa										
Pergudangan										
Industri										
Transportasi										
Permukiman										
Pendidikan (PT)										
Tambak/Perikanan										
Pertanian										
Konservasi										
Wisata/budaya										
Kawasan Militer										

<sup>356</sup> Sudharto P.Hadi, Makalah Seminar Revisi RTRW Kota Semarang, Tahun 2010 – 2030 tanggal 14 Januari 2008, hal 2.

**Keterangan:** BWK I: Semarang Tengah, Semarang Timur & Semarang Selatan; BWK II: Candisari & Gajahmungkur; BWK III: Semarang Barat dan Semarang Utara; BWK IV: Genuk; BWK V: Pedurungan dan Gayamsari; BWK VI: Tembalang; BWK VII: Banyumanik; BWK VIII: Gunungpati; BWK IX: Mijen; dan BWK X: Ngalyan dan Tugu.

Tabel di atas memperlihatkan bahwa ruang wilayah Kota Semarang dikonsentrasikan untuk mengembangkan bidang permukiman penduduk, perdagangan dan jasa, pergudangan, perindustrian, transportasi, pendidikan (perguruan tinggi), wisata/rekreasi, pertambakan/perikanan, pertanian, konservasi dan kawasan khusus militer. Wilayah konsentrasi untuk masing-masing bidang adalah sebagai berikut:

- (1) Permukiman penduduk dikonsentrasikan di seluruh BWK Semarang yang mencakup wilayah Kecamatan Semarang Tengah, Semarang Timur, Semarang Selatan, Candisari, Gajahmungkur, Semarang Barat, Semarang Utara, Genuk, Pedurungan, Gayamsari, Tembalang, Banyumanik, Gunungpati, Mijen, Ngalian, dan wilayah Kecamatan Tugu.
- (2) Perdagangan dan jasa dikonsentrasikan di sembilan Bagian Wilayah Kota (BWK) Semarang minus BWK IV yang mencakup wilayah Kecamatan Genuk.
- (3) Perindustrian dikonsentrasikan di lima BWK Semarang yang mencakup wilayah Kecamatan Semarang Barat, Semarang Utara, Pedurungan, Gayamsari, Genuk, Mijen, Ngalian, dan Tugu.

- (4) Pergudangan dikonsentrasikan di dua BWK Semarang yang mencakup wilayah Kecamatan Semarang Barat, Semarang Utara, Ngalian, dan Kecamatan Tugu.
- (5) Perkantoran dikonsentrasikan di lima BWK Semarang yang mencakup wilayah Kecamatan Semarang Tengah, Semarang Timur, Semarang Selatan, Semarang Barat, Semarang Utara, Candisari, Gajahmungkur, Tembalang, dan Banyumanik.
- (6) Transportasi dikonsentrasikan di empat BWK Semarang yang mencakup wilayah Kecamatan Semarang Barat, Semarang Utara, Genuk, Pedurungan, Gayamsari, dan Banyumanik.
- (7) Pendidikan dikonsentrasikan di lima BWK Semarang yang mencakup wilayah Kecamatan Candisari, Gajahmungkur, Pedurungan, Gayamsari, Tembalang, Gunungpati, dan Mijen.
- (8) Pertambakan/perikanan dikonsentrasikan di dua BWK Semarang yang mencakup wilayah Kecamatan Genuk, Ngalian dan Tugu.
- (9) Pertanian dikonsentrasikan di dua BWK Semarang yang mencakup wilayah Kecamatan Gunungpati, dan Mijen.
- (10) Konservasi dikonsentrasikan di empat BWK Semarang yang mencakup wilayah Kecamatan Tembalang, Banyumanik, Gunungpati, dan Mijen.

- (11) Wisata/rekreasi dikonsentrasikan di enam BWK Semarang yang mencakup wilayah Kecamatan Semarang Tengah, Semarang Timur, Semarang Selatan, Semarang Barat, Semarang Utara, Candisari, Gajahmungkur, Gunungpati, Mijen, Ngalian, dan Tugu.
- (12) Kawasan khusus militer dikonsentrasikan di satu BWK Semarang yakni di wilayah Kecamatan Banyumanik.

Apabila kriteria dan karakteristik kawasan yang diatur secara nasional tersebut digunakan untuk memotret kebijakan pemetaan ruang Kota Semarang, akan tampak jelas adanya pergeseran kebijakan penataan ruang nasional dalam regulasi daerah di Semarang. Beberapa instrumen yang menunjukkan adanya pergeseran itu, antara lain:

- (1) Menjadikan kawasan Gunungpati dan Mijen juga sebagai kawasan permukiman penduduk, jelas bertentangan atau tidak sesuai dengan peruntukannya, karena kawasan tersebut memiliki potensi yang mudah longsor, dan semestinya dikonservasi untuk memperkuat fungsinya sebagai daya serap air agar kawasan di bawahnya dapat terhindar dari bencana banjir.
- (2) Demikian pula halnya kawasan Tembalang yang dikonsentrasikan sebagai kawasan pengembangan pendidikan juga sebetulnya tidak sesuai



karakteristik lahan perbukitan yang semestinya dikonsevasi untuk melindungi kawasan di bawahnya.

- (3) Keberadaan Kampus Universitas Sultan Agung yang terletak di Genuk yang merupakan kawasan industri juga hingga saat ini dibiarkan terus beroperasi. Itu berarti, keberadaan kampus tersebut secara diam-diam disetujui, sekalipun kawasan tersebut sudah ditetapkan sebagai kawasan industri.

Selain terjadi pergeseran kebijakan penataan ruang nasional dalam regulasi dari di Kota Semarang, perpaduan beberapa bidang konsentrasi yang dipetakan ke dalam kesepuluh Bagian Wilayah Kota (BWK) Semarang tersebut, selain memiliki potensi untuk saling menunjang tetapi ada juga yang berpotensi untuk saling menegasikan (meniadakan) atau saling mengganggu antara satu dengan yang lainnya. Sekalipun masing-masing bidang konsentrasi tersebut dalam perencanaan detil ditempatkan dalam areal lahan yang terpisah, namun penggabungan bidang konsentrasi yang tidak saling mendukung dalam satu BWK itu bakal menimbulkan persoalan baru yang semakin rumit. Oleh karena itu selanjutnya menurut Hadi <sup>357</sup> revisi RTRW untuk tahun 2010 – 2030, yang perlu dilakukan adalah pengendalian pembangunan perumahan yang mengalihfungsikan sawah, pemetaan tentang run off dan kewajiban

---

<sup>357</sup> Sudharto P.Hadi, Makalah Seminar Revisi RTRW Kota Semarang tahun 2010 – 2030.

membangun kolam retensi, untuk semua daerah menetapkan daya dukung lingkungan.

**Pertama**, BWK I yang mencakup wilayah Kecamatan Semarang Tengah, Semarang Utara dan Semarang Timur yang dikonsentrasikan untuk pengembangan bidang permukiman, perdagangan dan jasa, perkantoran, dan spesifik budaya (rekreasi/wisata) tampaknya kurang saling menunjang atau mendukung antar bidang konsentrasi. Meskipun bidang perdagangan dan jasa, perkantoran maupun permukiman memiliki aktivitas yang bisa saling menunjang, namun bidang-bidang konsentrasi tersebut bakal berhadapan dengan pengembangan dan/atau pelestarian budaya, terutama bangunan-bangunan peninggalan Belanda. Potensi kontradiktif antara bidang-bidang konsentrasi di BWK I ini bakal menggusur potensi budaya peninggalan Belanda yang ada, andaikata pengembangan bidang-bidang konsentrasi lain lebih berorientasi pada kepentingan-kepentingan kapitalis.

**Kedua**, BWK II yang mencakup wilayah Candisari dan Gajahmungkur, yang dikonsentrasikan untuk mengembangkan bidang permukiman, perkantoran, perdagangan dan jasa, pendidikan (perguruan tinggi), dan rekreasi/wisata (olahraga) tampaknya agak tumpang tindih pemanfaatan areal lahannya. Bidang konsentrasi yang agak kurang harmonis adalah antara bidang permukiman, perkantoran, perdagangan dan jasa dengan pengembangan

fasilitas budaya seperti padang Golf di daerah Candi Semarang Selatan pertama di Indonesia yang memiliki nilai historis tersebut telah beralih fungsi menjadi lokasi perumahan mewah dan bangunan-bangunan tua peninggalan Belanda, dapat diperkirakan bahwa apabila pengembangan bagian wilayah kota ini lebih ditekankan pada bidang ekonomi maka dapat diperkirakan akan menggusur fasilitas-fasilitas budaya peninggalan Belanda tersebut.



**Keterangan Gambar 3 :** Kawasan Buffer Zone milik Pemerintah Kota Semarang yang sudah dibeli oleh pihak Pengusaha (Dok: Peneliti, 2006).

**Ketiga, BWK III** yang mencakup wilayah Semarang Barat dan Semarang Utara yang lebih dikonsentrasikan untuk mengembangkan bidang transportasi, pergudangan, rekreasi, permukiman, perdagangan dan jasa, perkantoran, dan industri tampaknya kurang saling mendukung, terutama bidang rekreasi (wisata) dengan bidang-bidang konsentrasi lainnya. Pengembangan bidang rekreasi (wisata) pantai melalui reklamasi pantai yang berlebihan bakal menciptakan ketidaknyamanan bagi pengembangan bidang-

bidang lain seperti perkantoran, perdagangan dan jasa, pergudangan, permukiman, dan lain sebagainya. Demikian pula sebaliknya, apabila pengembangan bidang industri, pergudangan, perdagangan dan jasa lebih diutamakan untuk meningkatkan pendapatan ekonomi, maka tidaklah mustahil kalau bidang rekreasi (wisata) dan permukiman bakal terancam pula pengembangannya.

**Keempat,** BWK IV yang mencakup wilayah Genuk yang dikonsentrasikan untuk mengembangkan bidang industri, transportasi, perikanan, permukiman penduduk dan ada kompleks perumahan “ Genuk Indah “ dan Fasilitas pendidikan yang telah menjadi problem yang berkepanjangan tampaknya juga bermasalah, karena kawasan tersebut berdampingan dengan kompleks industri dan terus dikembangkan bersama-sama dengan bidang industri di satu bagian wilayah kota. Aktivitas perindustrian bakal mengganggu kenyamanan kehidupan warga yang bermukim di sekitarnya, apalagi bidang industri yang dikembangkan di kawasan tersebut adalah industri berat dengan dinamika aktivitasnya yang sangat tinggi.

**Kelima,** BWK V yang mencakup wilayah Pedurungan dan Gayamsari yang dikonsentrasikan untuk mengembangkan bidang permukiman, perdagangan dan jasa, pendidikan, industri, dan transportasi tampaknya juga akan bermasalah, karena bidang permukiman dan pendidikan dikonsentrasikan

pengembangannya berbarengan dengan bidang industri, perdagangan dan jasa di bagian wilayah kota yang sama. Aktivitas industri, perdagangan dan jasa yang tinggi bakal mengancam kenyamanan warga yang bermukim di sekitarnya, dan aktivitas bidang pendidikan pun ikut terganggu.

**Keenam,** BWK VI yang mencakup wilayah Tembalang yang dikonsentrasikan untuk mengembangkan bidang pendidikan, permukiman, perdagangan, perkantoran, dan konservasi juga dapat bermasalah, karena kawasan konservasi yang semestinya dilindungi dan dijaga kelestariannya bakal terancam oleh pengembangan kawasan permukiman, pendidikan, perdagangan, dan lain sebagainya. **Ketujuh,** Permasalahan yang sama juga bakal muncul dalam pengembangan BWK VII yang mencakup wilayah Banyumanik dengan bidang konsentrasi pada permukiman, perkantoran, perdagangan dan jasa, militer, konservasi, dan transportasi. Bidang konservasi jelas akan terancam oleh aktivitas pengembangan bidang-bidang lain, seperti pengembangan permukiman, perdagangan dan jasa, dan lain sebagainya.

**Kedelapan,** permasalahan yang sama juga bakal muncul dalam pengembangan **BWK VIII** yang mencakup wilayah Gunungpati yang dikonsentrasikan pada bidang konservasi, pertanian, wisata, pendidikan, permukiman, perdagangan dan jasa. Hal yang sama bakal muncul juga pada **BWK IX** yang mencakup wilayah Mijen dengan bidang konsentrasi pertanian,

permukiman, konservasi, wisata (rekreasi) perdagangan dan jasa, pendidikan, dan industri. Bidang konservasi, pertanian, dan wisata (alam) yang dikembangkan pada kedua BWK ini bakal terancam oleh pengembangan bidang lain seperti permukiman, industri, perdagangan dan jasa, dan lain sebagainya.

**Kesembilan**, demikian pula BWK X yang mencakup wilayah Ngalian dan Tugu yang dikonsentrasikan untuk mengembangkan bidang industri, permukiman, perdagangan dan jasa, wisata (rekreasi), perkantoran, dan pergudangan bakal menimbulkan permasalahan, karena bidang industri dikembangkan di sekitar permukiman yang tentunya akan mengganggu kenyamanan penduduk di sekitarnya. Demikian pula kawasan wisata juga bakal tergusur oleh pengembangan bidang industri, perdagangan dan jasa, pergudangan, dan lain sebagainya.

### **5.1.3 Pergeseran Kebijakan Hukum Tata Ruang Pada Tataran Implementasi**

Sepintas memang sulit untuk mengatakan bahwa kebijakan hukum penataan ruang nasional telah bergeser dalam regulasi daerah, karena dalam merencanakan dan menetapkan tata ruang Kota, Pemerintah Kota Semarang juga memetakannya mengikuti kategorisasi ruang sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun, apabila kita

bertolak dari kriteria bahwa penetapan ruang wilayah untuk pertambangan, industri, permukiman maupun untuk kegiatan pariwisata tidak boleh mengganggu fungsi lindung serta pelestarian sumber daya alam dan budaya dalam sebuah ruang wilayah, maka akan jelas tampak berbagai kebijakan Pemda Kota Semarang yang telah bergeser dari arahan yuridis yang berlaku secara nasional. Pergeseran kebijakan hukum penataan ruang di Kota Semarang tersebut, antara lain dapat dicermati dari:

- (1) Penetapan wilayah Gunungpati (BWK 8) sebagai kawasan permukiman dan pendidikan yang bakal mengganggu fungsi lindung dan pelestarian sumber daya alam dari wilayah tersebut. Apabila fungsi lindung dan aspek pelestarian sumber daya alam dari wilayah tersebut diabaikan, maka tidaklah mengherankan kalau suatu saat nanti bakal menjadi ancaman yang serius bagi Kota Semarang di bagian bawah.



**Keterangan gambar 4 & 5:** Sebagian kawasan permukiman yang dikembangkan di perbukitan Gunungpati yang rawan longsor (dok: Peneliti, 2006).



**Keterangan gambar 6 :** Kampus Universitas Negeri Semarang (UNES) di perbukitan Gunungpati yang rawan longsor (Dok: Peneliti, 2006).

- (2) Ancaman yang sama juga bakal ditimbulkan oleh penetapan Mijen (BWK 9) sebagai wilayah permukiman, pendidikan, dan pengembangan industri. Aktivitas-aktivitas yang berlangsung di wilayah Mijen yang secara geografis terletak di perbukitan itu bakal memiliki andil yang sama dalam mengancam kehidupan warga masyarakat dan seluruh aktivitas di wilayah Semarang Bawah.





**Keterangan gambar 7 :** Kawasan permukiman Bukit Semarang Baru (BSB) di perbukitan Mijen (dok: Peneliti, 2006).



**Keterangan gambar 8 :** Sebagian Kompleks permukiman penduduk di perbukitan Mijen (dok: Peneliti, 2006).

- (3) Demikian pula penetapan wilayah Banyumanik (BWK 7) yang terletak di atas perbukitan sebagai kawasan permukiman penduduk juga bakal mengurangi fungsinya sebagai kawasan penyanggah Kota Semarang di bagian bawah.



**Keterangan gambar 9 :** Sebagian Kompleks permukiman penduduk di perbukitan Banyumanik (Dok: Peneliti, 2006).

- (4) Penetapan wilayah Semarang Barat dan Semarang Utara (BWK 3) sebagai salah satu kawasan wisata dan rekreasi, terutama di kawasan Pantai Marina, yang telah memobilisasi pihak-pihak tertentu atas restu Pemda Jawa Tengah untuk melakukan reklamasi pantai yang berakibat rob dan banjir.



**Keterangan gambar 10:** Sebagian kawasan Pantai Pantai Utara sebagai lokasi pengembangan kawasan wisata dan rekreasi (dok: Peneliti, 2006).



**Keterangan gambar 11:** Sebagian aktivitas reklamasi Pantai Marina untuk pengembangan kawasan wisata dan rekreasi (dok: Peneliti, 2006).

Gambaran di atas memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan penataan ruang nasional telah mengalami pergeseran yang sangat signifikan, karena sebagian kebijakan pengembangan ruang Kota Semarang tidak sesuai dengan fungsi peruntukan lahan. Kawasan-kawasan yang semestinya

dikonservasi untuk mempertahankan fungsi lindung dari kawasan tersebut, justru dimanfaatkan untuk pengembangan kawasan permukiman, pendidikan, dan industri. Aktivitas-aktivitas semacam itu memang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bidang perumahan, pendidikan, pariwisata, dan berbagai kebutuhan lain, namun di lain pihak aktivitas-aktivitas semacam itu memiliki fungsi yang sangat kontraproduktif dengan fungsi lindung dari kawasan tersebut.

Langkah-langkah yang ditempuh oleh pihak pengambil kebijakan untuk melegitimasi atau membiarkan saja aktivitas-aktivitas yang berlangsung di ruang yang tidak sesuai peruntukannya dapat dibaca sebagai tindakan-tindakan yang memiliki makna-makna tertentu yang bersifat internal. Menurut Weber, tindakan para pengambil kebijakan yang demikian itu sebagai akibat dari pengaruh situasi-situasi tertentu yang menurutnya dapat memberikan keuntungan-keuntungan tertentu. Dengan demikian, legitimasi menyimpang baik dilakukan secara terang-terangan ataupun secara terselubung terhadap aktivitas-aktivitas di ruang yang tidak sesuai peruntukannya atau di ruang yang dikonservasi tidak hanya dilihat sebagai upaya untuk memenuhi berbagai kebutuhan masyarakat, seperti perumahan, lembaga pendidikan, industri, dan lain sebagainya.

Oleh karena itu, perlu dilacak lebih jauh makna-makna lain yang melatari tindakan para pengambil kebijakan penataan ruang Kota Semarang untuk mengambil tindakan-tindakan yang menyimpang atau bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar dan ketentuan-ketentuan normatif penataan ruang yang berlaku secara nasional. Menurut penganut teori interaksionisme simbolik seperti Mead dan Cooley, hal ini dapat dilacak dari interaksi yang dibangun oleh para pengambil kebijakan dengan para pengguna ruang (pengembang, pengusaha, dan lain sebagainya) maupun antara para pengambil kebijakan dengan masyarakat yang terkena dampak dari kegiatan pemanfaatan dan pengelolaan ruang tersebut. Interaksi tersebut menurut Mead dan Cooley pada akhirnya ditentukan oleh makna-makna tertentu yang selalu dihubungkan dengan benda-benda-benda atau kejadian-kejadian tertentu.

Tampak bahwa dari interaksi yang dibangun oleh para pengambil kebijakan itu itu justru lebih mengutamakan kepentingan pengguna ruang (pengembang, pengusaha, dan lain-lain) ketimbang masyarakat yang diperkirakan akan terkena dampak dari pemanfaatan atau pengelolaan ruang tersebut. Itu artinya, tindakan para pengambil kebijakan penataan ruang itu lebih dipandang sebagai upaya untuk mengamankan kepentingan-kepentingan tertentu, bukan untuk kemaslahatan dan kebahagiaan masyarakat. Hal ini jelas tampak dari kasus reklamasi pantai Marina, pengembangan permukiman

penduduk di perbukitan Mijen dan Gunungpati, dan lain sebagainya yang jelas-jelas sangat merugikan masyarakat dan sekaligus merusak lingkungan ekologis.



**Keterangan Gambar 12 :** Perbukitan daerah Mijen yang sebagian telah dibabat hutan karetnya ( dokumen peneliti 2006 )

Pergeseran kebijakan dalam pemanfaatan ruang Kota Semarang tersebut telah berlangsung lama, dan oleh karena itu penyimpangan ini tidak bisa ditumpahkan begitu saja kepada Pemda Kota Semarang yang sekarang berkuasa. Apalagi menurut pengakuan Kepala BAPPEDA Kota Semarang bahwa aktivitas penataan Kota Semarang, termasuk dalam hal penetapan peruntukan lahan pada saat itu belum didukung oleh data geologi yang memadai. Kota Semarang baru memiliki data geologi setelah tahun 2000, sehingga tidaklah mengherankan kalau penataan ruang Kota Semarang kurang

mempertimbangkan aspek geologi, dan dengan demikian akan berdampak pada timbulnya kerusakan lingkungan bagi warga penghuni Kota Semarang.<sup>358</sup>

Pemerintah Kota Semarang tampaknya mengalami kesulitan untuk mengalih-fungsikan lahan yang sudah terlanjur dimanfaatkan untuk kepentingan lain sebelumnya. BWK I Semarang (Semarang Timur, Semarang Tengah dan Semarang Selatan) yang dahulu dimungkinkan untuk menjadi kawasan pendidikan, tetapi sekarang lebih diorientasikan untuk perdagangan dan jasa, serta perkantoran. Akibatnya, keberadaan Kampus UNTAG dan UNAKI di jalan Pemuda, UNDIP di Peleburan, dan sejumlah Perguruan Tinggi lain masih tetap dipertahankan hingga kini.

Demikian pula kebijakan Pemda Kota yang menetapkan BWK I Semarang menjadi kawasan perdagangan dan jasa serta perkantoran telah mengakibatkan protes warga di sekitar Jalan Gajahmadah terhadap pembangunan Hotel Gumaya dan Ibis.



<sup>358</sup> Hasil wawancara dengan Staf Dinas KIMTARU Kota Semarang tanggal 15 Pebruari 2007.

**Keterangan Gambar 12 & 13:**  
Pembangun-an Hotel Gumaya dan Ibis yang menutup akses bagi warga di sekitarnya (Dok: Riset Disertasi).



Pembangunan hotel-hotel tersebut memang dibenarkan, karena daerah yang sebelumnya menjadi kawasan permukiman penduduk itu telah dialih fungsikan sebagai kawasan perdagangan dan jasa serta perkantoran.<sup>359</sup> Namun, di sisi yang lain pembangunan kedua hotel tersebut telah menutup akses masyarakat di sekitar hotel tersebut, karena sebagian jalan yang selama ini dilewati sudah mulai ditutup hanya demi keamanan dan kenyamanan para tamu hotel tersebut.

Kondisi yang demikian itu mengisyaratkan, bahwa penataan ruang Kota Semarang memiliki kecenderungan yang cukup kuat untuk mempertahankan dan melindungi kepentingan para pemodal ketimbang kepentingan warga masyarakat. Itu berarti, kebijakan Pemerintah Kota Semarang lebih didasarkan pada pertimbangan makro bahwa dengan kehadiran hotel-hotel tersebut akan

---

<sup>359</sup>Hasil wawancara dengan Kepala BAPPEDA Kota Semarang, Ibid..



berdampak pada peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) yang selanjutnya dimanfaatkan untuk kepentingan pembangunan. Terlaksananya pembangunan atas dukungan PAD tersebut dijadikan sebagai indikator untuk mengukur tingkat kesejahteraan masyarakat.

Terlepas dari alasan-alasan yang dikemukakan untuk membenarkan tindakan para pengambil kebijakan tersebut, namun dari sudut pandang etika nilai sebagaimana dikemukakan oleh *Max Scheler*, tidak bisa dibenarkan karena tidak bernilai secara moral. Tindakan para pengambil kebijakan penataan ruang tersebut dapat bernilai bukan karena merupakan bentuk ekspresi dari kewajiban semata, melainkan terletak pada apakah kewajiban yang dijalankan itu benar-benar bernilai secara moral atau tidak.

Dari segi kewajiban, para pengambil kebijakan penataan ruang bertindak untuk memberikan izin atau legitimasi kepada siapa saja yang ingin memanfaatkan ruang Kota Semarang, tetapi kewajiban yang dijalankan itu harus benar-benar dipertimbangkan secara moral, apakah tindakannya itu demi kemaslahatan umat manusia atau tidak. Itulah sebabnya sehingga Notohamidjoyo mempersyaratkan agar seorang pemegang peran (pengambil kebijakan penataan ruang) dituntut untuk memiliki sikap kemanusiaan yang memadai, sikap keadilan untuk mencari apa yang layak bagi masyarakat, sikap kepatutan untuk mempertimbangkan apa yang sungguh-sungguh adil dalam

perkara kongkrit, dan sikap kejujuran dalam bertindak atau mengambil keputusan-keputusan tertentu.

## **5.2 Dasar Pertimbangan Pergeseran Kebijakan Hukum Tata Ruang**

Setelah mencermati pergeseran kebijakan penataan ruang nasional dan regulasi daerah di Kota Semarang, maka persoalan lanjutan yang perlu dicermati di sini adalah soal dasar pertimbangan yang digunakan oleh Pemda Kota Semarang dalam melakukan pergeseran dalam penetapan regulasi daerah. Pada dasarnya pertimbangan-pertimbangan yang paling mendasar yang digunakan oleh Pemda Kota Semarang bertindak di luar kebijakan penataan ruang nasional, antara lain pertimbangan-pertimbangan sosiologis seperti perkembangan penduduk, peningkatan ekonomi, dan pertimbangan estetika. Pertimbangan-pertimbangan lain yang juga tidak kalah pentingnya adalah pertimbangan-pertimbangan filosofis yang sangat kuat dengan pertimbangan nilai kemanfaatan untuk kemaslahatan umat manusia.

**Pertama**, pertimbangan perkembangan penduduk dalam penataan ruang kota Semarang. Harus diakui bahwa kebijakan hukum tata ruang Kota Semarang - baik yang sesuai maupun yang menyimpang dengan pedoman nasional – tidak lepas dari keberadaan masyarakat yang terus-menerus berkembang mengikuti perkembangan zaman. Berkaitan dengan pertimbangan yang demikian itu, maka pergeseran kebijakan hukum tata ruang itu harus

dilihat dalam dua aras yang berbeda. Pergeseran kebijakan penataan ruang tersebut di satu sisi dimaksudkan untuk merespon kebutuhan masyarakat yang sudah mulai berkembang, sementara di sisi yang lain dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat di masa-masa mendatang.

Kalau dahulu pada zaman kolonial, penataan ruang Kota Semarang yang direncanakan oleh *Thomas Karsten* hanya diperuntukan bagi kebutuhan masyarakat yang pada waktu itu baru berjumlah sekitar 150.000 jiwa. Namun, sekarang Kota Semarang dengan penduduk yang sudah mencapai sekitar 1.393.000 jiwa menuntut suatu perencanaan ruang kota yang bisa mengkomodasi keseluruhan kebutuhan manusia ( perkembangan pasar ) bukan hanya semata-mata untuk penduduk tersebut.<sup>360</sup> Oleh karena itu, kebijakan memperluas wilayah kota sampai ke Mijen dan Gunungpati, adalah kebutuhan industri yang semakin berkembang pengadaan dan perluasan jalur jalan raya, pengembangan permukiman, dan lain sebagainya harus dipahami sebagai langkah untuk memenuhi sekalian kebutuhan masyarakat yang terus berubah dan berkembang.

Pemda Kota Semarang dalam upayanya untuk memenuhi kebutuhan perkembangan pasar terkadang berbenturan dengan kebijakan yang dikeluarkan policy maker (pembuat kebijakan), maka kemudian dikembangkan

---

<sup>360</sup>Hasil wawancara dengan Staf KIMTARU Kota Semarang, Ibid.

permukiman di hampir seluruh BWK, termasuk daerah Banyumanik, Mijen, dan Gunungpati. Daerah yang sebetulnya lebih tepat dimanfaatkan untuk memperkuat daya lindung (konservasi) itu kini dibangun sejumlah permukiman penduduk, lingkungan industri, pendidikan seperti Bukit Semarang Baru (BSB), Permukiman Mijen Permai, Bukit Jatisari Permai, dan lain sebagainya. Pergeseran pemanfaatan ruang ( lahan ) dalam kebijakan hukum tata ruang Kota Semarang itu merupakan salah satu langkah yang mau tidak mau harus ditempuh untuk memenuhi kebutuhan pasar dengan adanya perkembangan sosial masyarakat Kota Semarang.

**Kedua**, selain pertimbangan perkembangan penduduk, pergeseran kebijakan hukum tata ruang Kota Semarang juga didasarkan pada pertimbangan akan kepentingan pengembangan ekonomi, baik secara perorangan maupun secara korporatif. Sebagaimana diuraikan pada bagaian terdahulu tampak jelas, bahwa pertimbangan ekonomi cenderung mengalahkan pertimbangan-pertimbangan lain, termasuk pertimbangan pemenuhan kebutuhan masyarakat. Dalam konteks yang demikian itu, kepentingan ekonomi merupakan “primadona” dalam menentukan arah kebijakan penataan ruang Kota Semarang.

Kecenderungan yang demikian itu dari perspektif teori *Parson* memperlihatkan, bahwa secara sistemik subsistem ekonomi memegang kendali

dalam penataan ruang Kota Semarang, karena ia memiliki daya energi yang besar untuk menentang arus informasi yang digulirkan oleh subsistem sosial dan budaya. Subsistem sosial dan budaya berusaha untuk memberikan arah pengembangan penataan ruang menuju kemaslahatan atau kesejahteraan masyarakat, namun arah dan orientasi yang luhur itu bisa saja dimanipulasi dan dibelokan untuk mewujudkan kepentingan-kepentingan lain yang sesungguhnya semakin jauh dari upaya penciptaan kemaslahatan umat manusia.

Dengan demikian, pengembangan permukiman penduduk di kawasan yang semestinya dikonservasi atau dijadikan sebagai daya dukung dan daya lindung kawasan perkotaan, bukan semata-mata untuk memenuhi kebutuhan sosial akan perumahan yang layak huni, tetapi lebih jauh dari itu adalah untuk mendukung kepentingan ekonomi kapitalistik. Realitas yang demikian ini semakin diperkuat oleh kehadiran para developer atau perusahaan pengembang permukiman penduduk yang menawarkan tipe-tipe perumahan mulai dari yang sangat sederhana maupun yang super mewah.



**Keterangan gambar 14 :** Daerah Makamdawa, Kel.Lempongsari  
Kec.Gajahmungkur **yang terkena longsor**,  
Lahan ini akan dijadikan Apartemen mewah (   
Dok: Foto suara Merdeka, Nopember 2007 )

Demikian pula pengembangan kawasan industri yang berdampingan dengan permukiman penduduk merupakan sebuah realitas yang menunjukkan bahwa kepentingan ekonomi kapitalistik lebih utamakan ketimbang kepentingan penduduk yang bermukim di sekitarnya. Haruslah diakui bahwa jauh sebelum kawasan industri itu dikembangkan, masyarakat sudah lebih dahulu menempati kawasan itu sebagai tempat untuk bermukim, bertani, berternak, dan lain sebagainya. Mereka terpaksa harus tergusur atau bermukim di balik tembok kawasan industri dengan kondisi yang sangat tidak layak. Realitas seperti itu dapat ditelusuri dari kehidupan sejumlah warga masyarakat yang di sekitar kawasan industri Candi di Ngaliyan.

Tidak mustahil kalau kemudian para pengusaha atau pengembang permukiman penduduk memanfaatkan peluang ini untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya tanpa memperdulikan dampak yang bakal mengancam kehidupan manusia dan kelestarian lingkungan ekologis. Itu berarti, dari perspektif fenomenologis dapat dijelaskan pula, bahwa kebijakan yang membenarkan tindakan para pengembang permukiman penduduk sesungguhnya merupakan realitas yang penuh makna. Realitas yang sebagaimana dipahami oleh *Edmund Husserl* adalah mencakup hal-hal yang tampak secara kasat mata maupun yang tidak tampak secara kasat mata, dan hanya dapat dipahami melalui sebuah kesadaran yang total.

Realitas yang kasat mata dalam kasus ini adalah bahwa adanya permukiman dan adanya bidang-bidang usaha yang disiapkan dan dikembangkan oleh pengusaha, dan tindakannya itu mendapat restu atau izin dari para penentu kebijakan penataan ruang. Apabila penglihatan kita terhadap realitas seperti itu hanya sampai di situ, maka bolehlah kita mengatakan bahwa apa yang dilakukan oleh pengusaha atau pengembang itu adalah benar dan dapat dipertanggungjawabkan menurut hukum positif. Namun, ketika kita coba melihat realitas itu dengan cara yang lain, yakni berusaha menyingkap apa terselubung di balik realitas yang tampak itu, maka dapatlah kita mengatakan bahwa apa yang dilakukan oleh pengusaha atau

pengembang itu tidak dapat dipertanggungjawabkan secara moral, karena tindapembangunan permukiman atau perusahaan di kawasan yang tidak semestinya diperuntukan untuk itu dan secara ekologis patut dikonservasi merupakan sebuah tindakan yang bisa dibenarkan.

**Ketiga**, dasar pertimbangan pergeseran kebijakan hukum tata ruang kota adalah terletak pula pada kepentingan estetika demi keindahan kota. Tidak dapat dipungkiri pula bahwa aspek estetika tidak kalah pentingnya untuk dipertimbangkan dalam setiap kebijakan penataan ruang kota. Baik jaringan jalan, posisi permukiman, keberadaan ruang terbuka hijau, dan lain sebagainya ditata sedemikian rupa agar penampilan kota menjadi semakin menarik dan indah dipandang.

Pertimbangan estetika dalam praktik penataan ruang Kota Semarang cenderung mengesampingkan aspek-aspek kemanusiaan. Hal yang demikian itu dapat dicermati dari perlakuan yang kurang manusiawi dari petugas pengamanan Kota terhadap aktivitas-aktivitas yang dinilai mengganggu atau merusak lingkungan perkotaan. Bangunan liar tanpa izin di bantaran sungai di hampir semua wilayah perkotaan Semarang, sering mendapat perlakuan yang tidak adil dan tidak manusiawi. Perlakuan yang demikian itu secara tidak langsung menjerumuskan mereka menjadi penghuni-penghuni kolong



jembatan, dan bahkan menjadi gelandangan yang hidupnya tidak ada pijakan yang pasti.

**Keempat**, pertimbangan filosofis dalam penataan ruang kota Semarang. Pertimbangan yang terakhir ini sesungguhnya menjadi patokan utama dalam penataan ruang Kota Semarang, namun dalam kenyataannya pertimbangan-pertimbangan lain seperti untuk kepentingan perkembangan penduduk, kepentingan ekonomi kapitalistik dan estetika lebih mengemuka ketimbang pertimbangan-pertimbangan filosofis. Pertimbangan filosofis yang dimaksudkan di sini adalah menyangkut hakikat yang terdalem dari sebuah kebijakan penataan ruang.

Pertimbangan filosofis ini menjadi patokan dalam menentukan baik dan tidak baik, layak dan tidak layak, etis dan tidak etis, bermoral dan tidak bermoral dari sebuah kebijakan penataan ruang kota. Semua indikator yang mendasari sebuah pertimbangan filosofis tersebut harus dioorientasikan kepada aspek kemaslahatan umat manusia. Itu berarti pertimbangan akan kebaikan, kelayakan, keetisan, dan kebermoralan suatu kebijakan penataan ruang kota harus didasarkan pada apakah kesemuanya itu bermanfaat atau penting untuk diadakan demi kemaslahatan umat manusia atau tidak.

Realitas menunjukkan, bahwa aspek filosofis yang demikian itu cenderung diabaikan dalam kebijakan penataan ruang kota Semarang. Kesan

yang dapat ditangkap dari pengembangan kawasan industri, permukiman, pariwisata, dan lain sebagainya di Kota Semarang lebih cenderung mengutamakan aspek ekonomi dan estetika sementara aspek kemaslahatan umat manusia cenderung dinomorduakan. Penggusuran dan pengembangan kawasan yang tidak memperhitungkan daya dukung lahan merupakan contoh yang bagus untuk menjelaskan bahwa hakikat kemanusiaan kurang mendapat perhatian, dan itu berarti pertimbangan filosofis terabaikan.

### **5.3 Dampak Pergeseran Kebijakan Hukum Tata Ruang**

Tidak dapat dihindari bahwa setiap pergeseran kebijakan hukum, apalagi pergeseran tersebut berkaitan dengan kebijakan penataan suatu ruang kota, maka jelas akan ada dampak yang ditimbulkannya. Dampak dari pergeseran kebijakan penataan ruang tersebut berkaitan dengan keteraturan dan keindahan ruang kota, dan yang paling dikhawatirkan adalah berkaitan dengan masalah kerusakan lingkungan ekologis. Berikut ini pencermatan lebih jauh soal dampak pergeseran kebijakan penataan ruang kota tersebut dalam dua perspektif tersebut.

#### **5.3.1 Dampak terhadap Keteraturan dan Keindahan Kota**

Keteraturan dan keindahan kota memang menjadi dambaan semua orang, termasuk warga Kota Semarang. Perencanaan ruang Kota Semarang yang dilakukan semasa zaman kolonial, terutama ketika pada masa Thomas

Karsten dan hingga kini pun aspek keteraturan dan estetika masih tetap ikut menjadi perhatian utama. Perencanaan jaringan jalan raya, kawasan permukiman, dan pariwisata, ruang terbuka hijau, dan lain sebagainya tetap pula mengedepankan aspek keteraturan dan estetika.

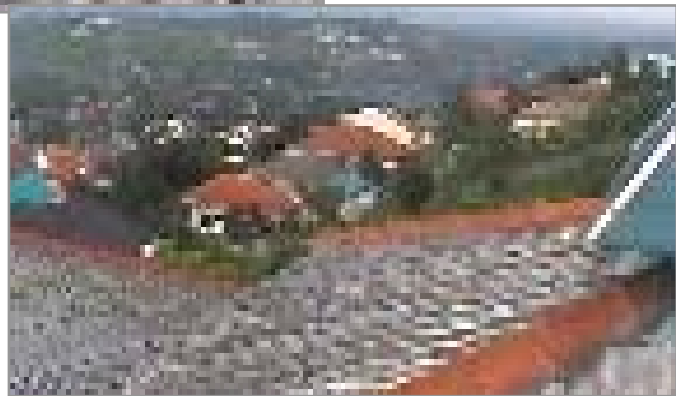
Sebagaimana telah diuraikan pada bagian terdahulu bahwa kebijakan penataan ruang nasional telah mengalami pergeseran yang cukup signifikan dalam regulasi daerah di Kota Semarang, antara lain dapat dicermati dari banyaknya BWK Semarang yang tidak difungsikan sesuai peruntukannya. Dewasa ini untuk menghindari banjir dan rob, kecenderungan pengembangan kawasan permukiman mulai beralih ke daerah-daerah perbukitan, seperti Banyumanik, Gunungpati, dan Mijen yang semestinya dari segi geologi dijadikan sebagai kawasan lindung. Sekalipun di satu sisi kebijakan seperti itu dinilai bergeser dari arahan yuridis yang ditetapkan secara nasional, namun dari segi keteraturan dan keindahan kota langkah kebijakan yang demikian itu sangat menjanjikan.

Penataan Bukit Gombel sebagai ruang terbuka hijau yang dapat dimanfaatkan untuk melihat keindahan Kota Semarang Bawah, merupakan salah satu bukti bahwa perencanaan ruang kota masih tetap mempertimbangkan aspek keteraturan dan keindahan kota. Dengan demikian, untuk melihat keindahan Kota Semarang di waktu malam, orang tidak perlu

membangun tugu yang tinggi dan megah seperti Tugu Monas Jakarta dengan dilengkapi sarana dan prasarana yang realtif memadai dan canggih.



**Keterangan Gambar 15 & 16:**  
Kota Semarang bagian bawah  
yang dipandang dari perbukitan  
Ngaliyan [dok: Peneliti, 2007].

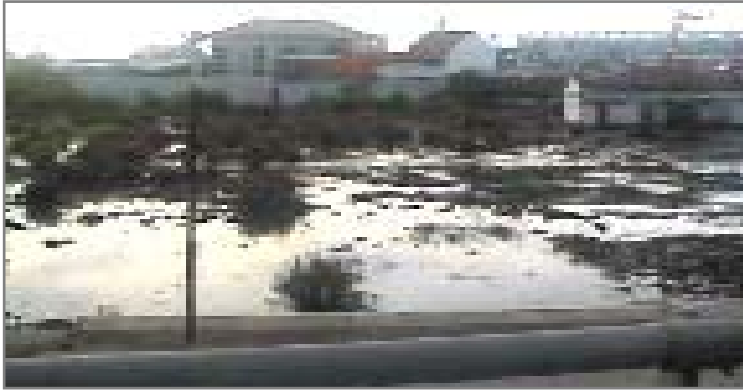


Selain itu, kebijakan penataan ruang terbuka hijau Kota Semarang seperti Simpang Lima, Tugu Muda, dan lain sebagainya memiliki nilai estetika yang sangat tinggi dengan arus lalu lintas dari berbagai penjuru dan bertemu pada sebuah sentral yang sama. Selain sebagai pusat pertemuan transportasi dari berbagai penjuru, ruang terbuka hijau tersebut juga dijadikan sebagai arena pertemuan seluruh lapisan masyarakat. Bahkan, untuk meningkatkan intensitas pertemuan itu maka di sekitar ruang terbuka hijau dibangun Mall dan pertokoan, dan berbagai sarana dan prasarana penunjang lainnya.

### 5.3.2 Dampak terhadap Kerusakan Lingkungan

Terlepas dari aspek keteraturan dan estetika, dampak lain yang ditimbulkan oleh pergeseran kebijakan hukum tata ruang Kota Semarang adalah terjadinya kerusakan lingkungan yang sangat memprihatinkan. Salah satu contoh yang sangat bagus untuk menjelaskan kerusakan lingkungan ekologis sebagai akibat dari adanya kebijakan reklamasi pantai utara Semarang, terutama di sekitar kawasan Marina. Dari segi keteraturan dan keindahan kota, kebijakan reklamasi pantai itu mungkin masih bisa dibenarkan, namun dari segi lingkungan kebijakan itu dipandang sebagai bentuk penyimpangan yang sangat merugikan warga masyarakat dan berbagai usaha yang berada di sekitar pantai utara Semarang.

Terlepas dari siapa yang memberikan izin kepada PT IPU untuk melakukan reklamasi pantai utara – entah Pemerintah Kota atau pemerintah Provinsi – bukan menjadi persoalan mendasar. Persoalan yang paling mendasar dari kebijakan reklamasi tersebut adalah dampak yang ditimbulkan oleh reklamasi tersebut. Sebagaimana tampak dalam realitas sehari-hari, bahwa reklamasi yang dilakukan secara besar-besaran oleh PT IPU tersebut telah memicu semakin meningkatnya rob dan banjir yang merendam sebagian besar Kota Semarang di sekitar pantai utara.



**Keterangan Gambar 17 & 18:**  
Kondisi permukiman Tanah Mas yang terendam air rob dan banjir sebagai akibat reklamasi pantai utara Semarang [dok: Peneliti, 2007].



Dampak dari reklamasi pantai utara, berupa munculnya rob dan banjir tersebut ternyata telah merendam hampir sebagian besar kawasan permukiman Tanah Mas yang terletak tidak terlalu jauh dari Pantai Utara Semarang. Dengan demikian, kehidupan warga masyarakat yang bermukim di permukiman Tanah Mas menjadi sangat tidak nyaman saat laut pasang. Itu berarti, secara tidak langsung warga Tanah Mas telah menjadi korban dari

kebijakan pemerintah yang memberikan izin kepada PT IPU melakukan reklamasi pantai utara Semarang

Aktivitas PT IPU dalam mereklamasi Pantai Marina yang sangat merusak lingkungan tersebut berulang kali mendapat protes dari warga Kota Semarang. Protes warga tersebut sebagaimana terlontar dalam pertemuan antara pihak PT IPU dengan warga Perumahan Sulanji Atas pada tanggal 3 April 2007. Warga pada kesempatan itu mempersoalkan mengapa PT IPU tidak memenuhi kesepakatan yang pernah dibuat pada tanggal 10 Desember 2005 untuk menghentikan kegiatan reklamasi Pantai Marina, tetapi justru terus melakukan aktivitas pengeprasan bukit dan tebing yang seharusnya berfungsi sebagai *green belt* (sabuk hijau).<sup>361</sup>

Mengomentari aktivitas PT IPU itu, Kepala Sub Bidang Pemulihan Kualitas Lingkungan (Bapedalda) Kota Semarang, Ir. Sapto Cahyono menyatakan, bahwa sampai saat ini PT IPU belum memiliki kajian dampak lingkungan (Kadal), dan itu artinya PT IPU semestinya menghentikan pengembangan kawasan.<sup>362</sup> Hal senada diungkapkan pula oleh Jahadi selaku Juru Bicara dalam pertemuan dengan PT IPU, dan Imam Azhari selaku Ketua

---

<sup>361</sup>Hasil pengamatan penulis dengan ikut serta dalam pertemuan antara warga Sulanji Atas dengan PT Indo Perkasa Usahatama (IPU) yang dideratori oleh Camat Ngalyan di Balai Kelurahan Ngalyan pada Selasa malam tanggal 3 April 2007.

<sup>362</sup>Rangkuman hasil wawancara dengan Kepala Sub Bidang Pemulihan Kualitas Lingkungan (Bapedalda) Kota Semarang, Ir. Sapto Cahyono, tanggal 5 April 2007.

RW 06 Kelurahan Ngaliyan, bahwa kalau PT IPU belum memiliki kajian dampak lingkungan, mengapa masih tetap nekat melakukan pengembangan. Semestinya PT IPU menghormati kesepakatan yang pernah dibuatnya bersama warga masyarakat yang terkena dampak pengeprasan bukit.<sup>363</sup>



**Keterangan gambar 19 : Warga Sulanji Atas, Ngaliyan Sedang Protes dengan pihak PT. IPU**

Dampak lain yang ditimbulkan oleh adanya pergeseran kebijakan penataan ruang kota juga dapat dicermati pula dari kebijakan pengembangan kawasan industri yang berdampingan dengan kawasan permukiman penduduk. Pengembangan kawasan industri Candi dan Tugu, misalnya, telah membuat warga yang bermukim di sekitar kawasan industri tersebut menjadi tidak

---

<sup>363</sup>Rangkuman hasil wawancara dengan sejumlah tokoh masyarakat RW 06 Kelurahan Ngaliyan yang tinggal di Kompleks perumahan Sulanji Semarang, wawancara atanggal 3 April 2007.



nyaman, dan bahkan cenderung menjadi korban dalam pengembangan dan perluasan kawasan industri tersebut.

Dampak ikutan lain yang dirasakan oleh warga adalah adanya limbah-limbah pabrik yang mengganggu kesehatan hidup para warga di sekitar kawasan industri tersebut. Hasil wawancara dengan sejumlah warga yang bermukim di sekitar industri candi menunjukkan, bahwa pernah terjadi protes warga masyarakat terhadap pabrik susu kedelai yang membuang limbah melalui kali. Terhadap protes warga masyarakat tersebut, pihak pabrik susu kedelai kemudian meresponnya dan secara hati-hati membuang limbah yang dihasilkan dari pabrik.



**Keterangan Gambar 20:**  
mempedulikan nasib warga disekitarnya

**Keterangan Gambar 20:** Perluasan Kawasan Industri Tugu yang kurang mempedulikan nasib warga disekitarnya [dok: Peneliti, 2007]

**Keterangan Gambar 21:**  
Perbukitan Ngaliyan diratakan untuk perluasan kawasan Industri Candi Semarang [dok: Peneliti, 2007]

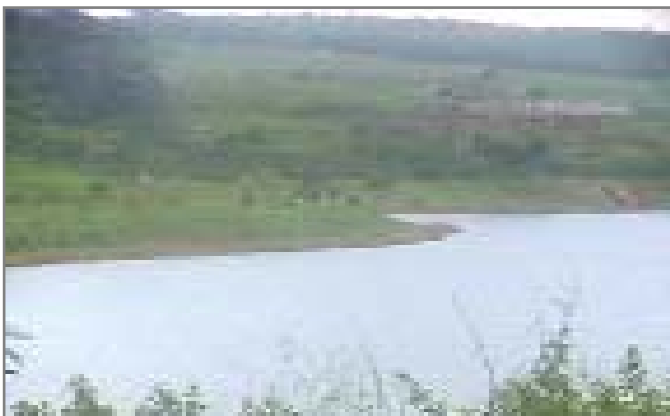


Pergeseran kebijakan penataan ruang kota Semarang juga dapat berdampak yang serius terhadap kerusakan lingkungan ekologis juga dapat dicermati dari kebijakan pengembangan permukiman di kawasan yang semestinya dikonservasi untuk mempertahankan daya lingdung terhadap lingkungan di sekitarnya atau lingkungan-lingkungan di luar kawasan tersebut. Realitas semacam ini dapat dilihat dari aktivitas penggusuran bukit di Ngaliyan untuk pembangunan kawasan permukiman. Pola pengembangan permukiman yang demikian itu memiliki potensi yang besar bagi munculnya bencana longsor, dan tentunya yang menjadi korban adalah masyarakat di sekitar kawasan permukiman dan atau di luar kawasan tersebut.

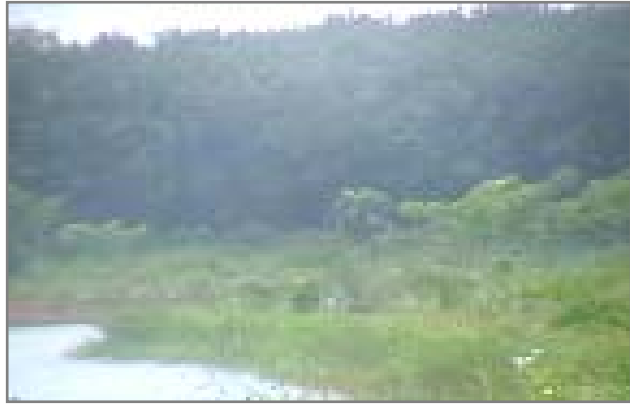


**Keterangan Gambar 22:** Sebagian aktivitas penggusuran bukit Ngaliyan untuk pengembangan permukiman penduduk [dok: peneliti, 2007].

Pola pengembangan permukiman yang hampir mirip dilakukan juga kawasan permukiman Bukit Semarang Baru (BSB) di wilayah Mijen. Pengembangan permukiman di wilayah ini dilakukan dengan membatat perkembunan karet yang selama ini sudah memproduksi karet. Banyak kalangan mempersoalkan juga bahwa kawasan ini sebetulnya lebih cocok dikonservasi menjadi kawasan resapan air, namun aktivitas pengembangan permukiman tersebut terus berlangsung. Bahkan, untuk mengantisipasi timbulnya dampak banjir yang bakal mengancam Kota Semarang di bagian bawah, maka pihak pe-ngembang kemudian mengantisipasinya dengan membangun semacam waduk penampung air hujan. Namun, harus diakui bahwa waduk penampung tersebut bakal tidak maksimal menampung air hujan, andaikata kawasan permukiman di wilayah Mijen sudah mulai dipadati penduduk.



**Keterangan Gambar 23 & 24:**  
Hu-tan karet di wilayah Mijen yang sebagian sudah dibabat untuk kawasan permukiman. Tampak waduk buatan sebagai penam-pung air hujan [dok: Peneliti, 2007].



### **5.3.3 Dampak terhadap Konflik Pertanahan**

Dampak lain yang dipicu oleh adanya pergeseran dan perubahan kebijakan penataan ruang di Kota Semarang dan tentunya di kota-kota lain di Indonesia adalah munculnya konflik-konflik pertanahan yang bersifat struktural antara warga masyarakat dengan pemerintah, termasuk dengan para pengembang perumahan, jaringan jalan, transportasi, dan lain sebagainya. Konflik pertanahan tersebut lebih disebabkan oleh adanya upaya “pengambil-alihan” lahan yang selama ini dihuni, diolah, dan dikuasai oleh warga masyarakat untuk dijadikan sebagai kawasan industri, permukiman, pariwisata, dan lain sebagainya.

Dari hasil pantauan peneliti dan melalui penelusuran sejumlah referensi diketahui, bahwa ketika pertama kali kawasan industri Candi, Tugu, dan lain sebagainya muncul konflik terbuka antara warga masyarakat dengan

pemerintah. Sebagaimana diketahui, bahwa jauh sebelum kawasan-kawasan industri itu dibangun, sudah ada warga masyarakat yang bermukim dan pengelola kawasan tersebut, dan atas dasar itu mereka kemudian memprotes kebijakan tersebut dan menolak untuk direlokasi. Demikian pula konflik pertanahan juga dipicu oleh pengembangan sejumlah kawasan permukiman yang kini tersebar di seluruh Kota Semarang.

#### **5.4 Rekonstruksi Kebijakan Hukum Tata Ruang Ideal: Menuju Kebijakan Hukum Partisipatoris, Responsif dan Humanis**

Analisis terdahulu telah memeperlihatkan berbagai pergeseran kebijakan penataan ruang di Kota Semarang dengan sekalian dampak yang ditimbulkannya, baik terhadap keteraturan dan keindahan Kota, lingkungan ekologis, dan munculnya konflik pertanahan antara warga masyarakat dengan pemerintah. Hasil analisis tersebut sekaligus mendorong dilakukan kajian lebih lanjut untuk membangun model ideal kebijakan penataan ruang yang bersifat partisipatoris, responsif, dan humanais. Untuk bisa sampai ke sana, maka langkah-langkah yang ditempuh adalah merumuskan komponen-komponen penentu kebijakan penataan ruang ideal, dan kemudian merekonstruksi model kebijakan penataan ruang ideal.

#### **5.4.1 Komponen Penentu Kebijakan Hukum Tata Ruang Ideal**

Nampak bahwa pergeseran kebijakan hukum tata ruang Kota Semarang yang berdampak negatif terhadap keteraturan dan keindahan kota, kerusakan lingkungan, dan munculnya konflik vertikal antara masyarakat dan pemerintah merupakan konsekuensi logis dari proses pembuatan kebijakan yang tidak mengindahkan sejumlah prinsip utama yang menjadi dasar dalam pembuatan kebijakan (pembuatan hukum) yang baik. Prinsip-prinsip dasar pembuatan kebijakan yang baik itu antara lain prinsip relasional dan kolektivitas, prinsip partisipatoris, dan prinsip kekuatan moralitas dalam proses pembentukan kebijakan hukum tata ruang. Ketiga prinsip tersebut pada dasarnya merupakan sesuatu yang universal yang dapat diterapkan dalam prosedur pembentukan kebijakan hukum tata ruang.

#### **Prinsip Relasional-kolektivitas**

Prinsip **relasional dan kebersamaan** (kolektivitas) ini penting untuk dikembangkan atau diterapkan dalam proses pembentukan kebijakan hukum tata ruang. Relasional dalam proses pembuatan kebijakan dimaknakan sebagai “relasi antar manusia”, yang berarti hubungan antara orang-orang atau pihak-

pihak yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan<sup>364</sup> pada umumnya, termasuk kebijakan dalam penataan ruang. Ciri relasional hukum yang demikian ini pun jelas akan memunculkan aspek “kompromistis”, karena dalam relasi tersebut terdapat adanya keragaman pemahaman tentang banyak hal, khususnya tentang keadilan yang di tengah masyarakat. Ciri kompromis ini, menurut Binawan, tidak harus selalu ditafsirkan secara negatif, karena dalam hukum (kebijakan) masing-masing subyek yang berelasi akan membawa konsep dan kepentingannya masing-masing untuk dipertemukan dengan konsep dan kepentingan orang lain.<sup>365</sup>

Oleh karena hukum pada dasarnya adalah hasil kompromi, maka dapatlah dimengerti kalau konsep hukum (kebijakan) yang dihasilkan pun berciri minimalis, dan ini bolehlah dipandang sebagai keterbatasan instrinsik dari hukum. Oleh karena itu, untuk meminimalisasi keterbatasan hasil yang diperoleh dalam relasi tersebut, maka proses pembuatan kebijakan itu harus didasari pula dengan prinsip **kebersamaan (kolektivitas)**. Ciri hukum yang bersifat relasional memang lebih menekankan pada aspek relasi antar subyektif, namun yang paling penting untuk diperhatikan dan dijaga dalam

---

<sup>364</sup>Al. Andang L. Binawan, “Menurut Logika Legislasi” dalam *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 10 Tahun III, Oktober 2005, halaman 7-22.

<sup>365</sup>Al. Andang L. Binawan, *Ibid.*, 2005, halaman 10.

konteks tersebut adalah **realitas kebersamaan** yang tercipta dalam relasi tersebut.

Dalam proses legislasi, realitas kebersamaan tidak boleh dilupakan, karena ia merupakan pilar pokok dari hukum. Jika masing-masing pihak yang terlibat dalam proses legislasi tersebut hanya memperhatikan kepentingannya sendiri, dan realitas kebersamaan yang terbangun dilalaikan, maka rapulah suatu produk hukum dalam mewujudkan keadilan. Untuk mewujudkan aspek kebersamaan dalam proses legislasi, maka mau tidak mau relasi yang terbangun untuk mewujudkan kompromi antar subyek itu harus mematuhi beberapa prasyarat utama sebagaimana dikemukakan oleh John Rawls. Prasyarat-prasyarat utama itu antara lain:<sup>366</sup>

- (1) Prinsip kesamaan berdasarkan **“kesamaan martabat”** pribadi setiap orang yang terlibat dalam proses legislasi.
- (2) Prinsip **“ketidaksamaan sosial dan ekonomis”** harus diatur sedemikian rupa sehingga: (a) secara rasional diharapkan dapat memberi keuntungan bagi setiap orang; dan (b) semua posisi dan jabatan terbuka bagi semua orang.

---

<sup>366</sup> John Rawls, *Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1971, halaman 60. Uraian cukup baik tentang pandangan keadilan Rawls dalam bahasa Indonesia dapat dibaca dalam Andre Ata Ujan, *Keadilan dan Demokrasi: Telaah Filsafat Politik John Rawls*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2000. Juga dalam Al. Andang L. Binawan, *Ibid.*, 2005, halaman 13.



Pengalaman dalam perumusan kebijakan penataan ruang Kota Semarang, dan tentunya dalam perumusan kebijakan pada umumnya memperlihatkan, bahwa relasi yang dibangun oleh seluruh komponen pembuat kebijakan cenderung saling mendominasi untuk memaksakan kehendaknya. Kecenderungan semacam itu semakin mengemuka sebagai akibat dari adanya komposisi keanggotaan Parpol yang tidak seimbang dalam DPRD Kota. Ketidakseimbangan itu pulalah yang memicu munculnya upaya-upaya dari kelompok mayoritas terhadap kelompok minoritas di dalam proses perumusan kebijakan.

Dalam realitas adanya ketidakseimbangan kelompok penentu kebijakan, tersebut kemudian dimanfaatkan secara maksimal oleh pemerintah maupun pengusaha untuk memperjuangkan kepentingan-kepentingannya. Kepentingan-kepentingan yang diperjuangkan oleh kelompok di luar para penentu kebijakan itu terkadang begitu kuatnya sehingga mengakibatkan kepentingan-kepentingan yang lebih besar yang semestinya diperjuangkan menjadi tidak tercapai. Dari sinilah yang sebetulnya mulai bermunculan kebijakan-kebijakan penataan kota yang akhirnya berdampak negatif terhadap kerusakan lingkungan ekologis.

Oleh karena itu, prinsip relasional dalam suasana kebersamaan semestinya harus lebih dikembangkan agar di antara mereka tidak ada upaya

untuk saling menegasi ( meniadakan ), melainkan saling menyapa dan secara bersama-sama mengupayakan lahirnya sebuah kebijakan penataan ruang yang dapat memayungi seluruh kepentingan yang terkait. Dengan demikian, sekalipun kebijakan penataan ruang Kota Semarang bergeser dari arahan yuridis yang berlaku secara nasional, tetapi selalu didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan logis dan manusiawi.

#### **5.4.1.2 Prinsip Partisipatoris - Responsif**

Proses pembuatan kebijakan penataan ruang yang baik sangat dianjurkan untuk menumbuhkan prinsip **partisipatoris-responsif**, terutama partisipasi masyarakat dalam proses legislasi. Partisipasi diartikan sebagai keterlibatan masyarakat dalam suatu proses pembangunan yang didorong oleh determinasi dan kesadarannya tentang arti keterlibatannya tersebut. Apabila yang muncul hanya unsur keterlibatan dan tidak didorong oleh determinasi dan kesadaran, maka hal tersebut tidak termasuk dalam kategori partisipasi melainkan lebih tepat disebut sebagai mobilisasi.<sup>367</sup>

Sedangkan prinsip hukum “responsif” sebagaimana untuk pertama kali digagas oleh *Nonet & Selznick* dimaknakan sebagai prinsip yang memungkinkan sebuah tatanan hukum dapat bertahan dan mampu menangkap tuntutan dan keinginan masyarakat yang terlingkup dalam sebuah kehidupan

---

<sup>367</sup>Soetomo, *Ibid.*, 2006, halaman 439-440.

sosial tertentu. Beberapa prasyarat utama untuk mendorong perkembangan hukum modern ke arah tatanan yang bersifat responsif, antara lain:

- (5) Dinamika perkembangan hukum meningkatkan otoritas tujuan dalam pertimbangan hukum.
- (6) Tujuan membuat kewajiban hukum semakin problematik, sehingga mengendurkan klaim hukum terhadap kepatuhan dan membuka kemungkinan bagi suatu konsepsi tatanan publik yang semakin tidak kaku dan semakin bersifat perdata (*civil*, sebagai lawan dari sifat publik).
- (7) Karena hukum memiliki keterbukaan dan fleksibilitas, advokasi hukum memasuki suatu dimensi politik, yang lalu meningkatkan kekuatan-kekuatan yang dapat membantu mengoreksi dan mengubah institusi-institusi hukum namun yang juga bisa mengancam memperlemah integritas institusional.
- (8) Akhirnya, kita sampai pada permasalahan yang paling sulit di dalam hukum responsif: Di dalam lingkungan yang penuh tekanan, otoritas yang berkelanjutan dari tujuan hukum dan integritas dari tataanan hukum tergantung kepada model institusi hukum yang kompeten.<sup>368</sup>

Karakter hukum responsif yang demikian itu berusaha untuk mempertahankan secara kuat hal-hal yang esensial bagi integritasnya sembari tetap memperhatikan atau memperhitungkan keberadaan kekuatan-kekuatan baru di dalam lingkungannya. Untuk melakukan hal ini, hukum responsif berusaha memperkuat cara-cara di mana keterbukaan dan integritas dapat saling menopang walaupun terdapat benturan di antara keduanya. Lembaga responsif

---

<sup>368</sup>Philippe Nonet & Philip Selznick, *Op Cit.*, 1978. Juga Rafael Edy Bosco (Penerjemah), *Op Cit.*, 2003, halaman 63.

ini menganggap tekanan-tekanan sosial sebagai sumber pengetahuan dan kesempatan untuk mengoreksi diri.<sup>369</sup>

Kecenderungan yang selama ini ditampilkan oleh para penentu kebijakan penataan ruang adalah kurang menumbuhkan semangat partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat terkadang hanya sekedar dipolitisir untuk memperjuangkan kepentingan-kepentingan lain yang justru semakin jauh dari harapan masyarakat. Oleh karena partisipasi masyarakat tidak terlalu diperdulikan, maka tidaklah mengherankan kalau keputusan-keputusan yang dihasilkan secara “*top down*” tersebut kemudian mendapat perlawanan dari masyarakat. Masyarakat memberontak, karena mereka menilai bahwa kepentingan mereka sungguh terabaikan. Sebuah proses pembuatan kebijakan yang baik sangat diperlukan adanya partisipasi masyarakat, dan oleh karena itu masyarakat harus dilibatkan sejak awal proses, mereka perlu didengar dan diajak bicara dalam suasana tanpa tekanan. Pada prinsipnya kebijakan (Peraturan) yang dikeluarkan oleh Pemerintah termasuk menyangkut pembangunan harus bermanfaat untuk masyarakat.

---

<sup>369</sup>Philippe Nonet & Philip Selznick, *Op Cit.*, 1978. Juga Rafael Edy Bosco (Penerjemah), *Op Cit.*, 2003, halaman 62.

#### **5.4.1.3 Prinsip Moralitas**

Prinsip-prinsip moralitas sangat diperlukan dalam proses pembuatan kebijakan hukum tata ruang yang ideal diperlukan untuk mewarnai pola pikir dan pola tingkah laku para pengambil kebijakan dalam merumuskan dan merencanakan kebijakan hukum tata ruang. Prinsip ini menjadi sangat penting sebagai penyaring seluruh substansi kebijakan penataan ruang yang tidak berpihak pada kepentingan yang lebih besar. Oleh karena pertimbangan-pertimbangan moral kurang mendapatkan perhatian yang semestinya, sehingga banyak kebijakan penataan ruang yang secara moral sangat merugikan masyarakat tapi tetap disahkan untuk diberlakukan.

Pertimbangan moral ini menjadi sangat penting dalam setiap pembuatan kebijakan, karena harus disadari sungguh-sungguh bahwa setiap kebijakan yang dibuat selalu terkait erat dengan aspek manusia yang dalam hal ini tergabung dalam sebuah kelompok masyarakat. Pandangan yang demikian mengisyaratkan, bahwa legislasi atau proses pembuatan hukum itu dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan dan kebenaran, kebahagiaan, kemaslahatan, dan kebahagiaan umat manusia.

#### **5.4.2 Rekonstruksi Kebijakan Hukum Tata Ruang Ideal**

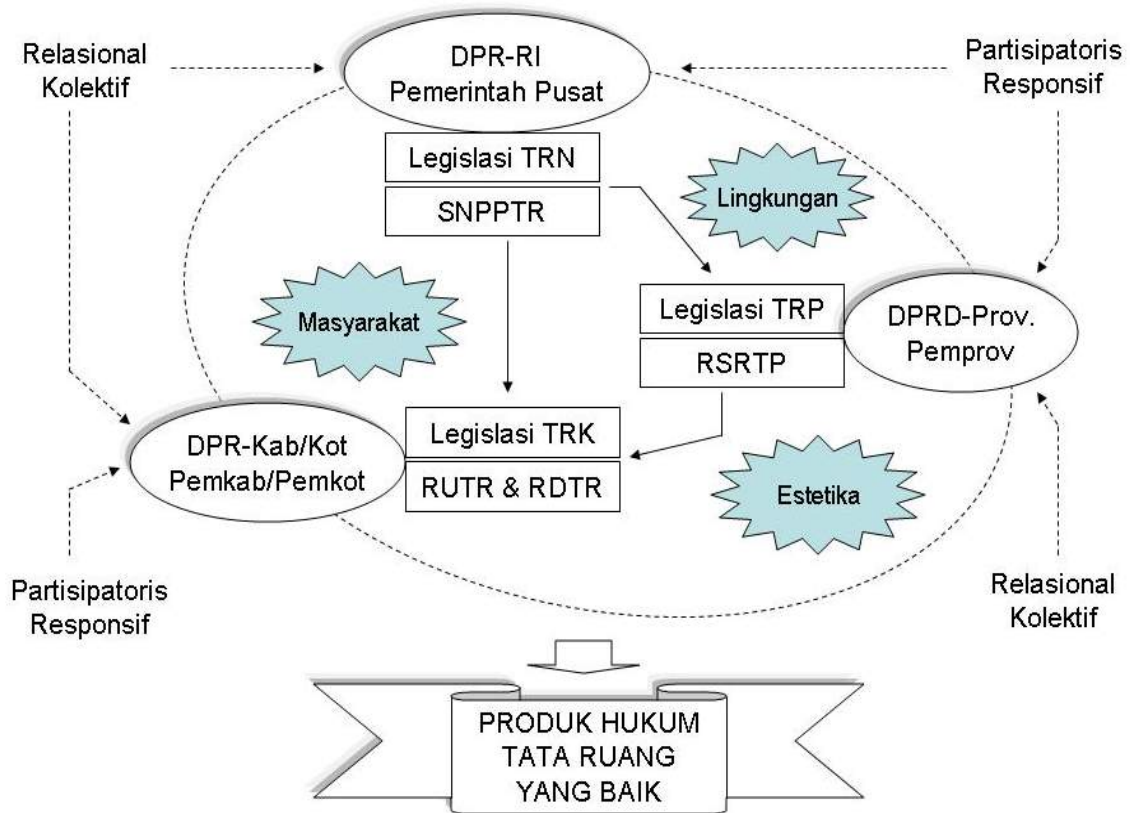
Prinsip-prinsip dasar sebagaimana diuraikan di atas dapat dipandang sebagai pedoman dalam proses pembuatan kebijakan hukum tata ruang baik

yang berlangsung pada tataran nasional, provinsi maupun kabupaten/kota. Pada tataran nasional, prinsip relasional-kolektif maupun prinsip partisipatoris-responsif diharapkan menjadi dasar bagi kalangan DPR-RI maupun Pemerintah pusat dalam merumuskan kebijakan penataan ruang nasional. Selanjutnya Prinsip-prinsip tersebut juga mempedomani DPRD Provinsi dan Pemerintah Provinsi dalam merumuskan Kebijakan hukum Tata Ruang Provinsi (TRP); dan DPRD Kabupaten/Kota dan Pemerintah kabupaten/kota dalam merumuskan kebijakan hukum Tata Ruang Kabupaten/Kota (TRK).

Bertolak dari prinsip-prinsip dasar tersebut, kalangan pembuat kebijakan penataan ruang akan secara sungguh-sungguh memperhatikan dan mempertimbangkan berbagai kepentingan yang tercakup dalam sebuah ruang sosial. Kepentingan-kepentingan yang dimaksudkan di sini adalah aspek-aspek yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat yang berada dalam ruang sosial tersebut, aspek-aspek yang berhubungan dengan masalah lingkungan ekologis (pelestarian, pengelolaan, pemanfaatan, dan sebagainya), dan aspek-aspek yang berhubungan dengan masalah keteraturan dan keindahan (estetika) sebuah ruang sosial.

## Bagan 9

### Pola Rekonstruksi Kebijakan Penataan Ruang Nasional dan Daerah



Proses perumusan kebijakan hukum tata ruang dengan mempertimbangkan sekalian aspek dalam tuntunan prinsip relasional kolektif dan partisipatoris responsif tersebut, maka secara ideal dapat dihasilkan sebuah produk hukum (produk kebijakan) tata ruang yang baik. Produk hukum penataan ruang yang dihasilkan tersebut jelas tidak akan keberadaan manusia yang terlingkup dalam sebuah masyarakat, aspek ketahanan lingkungan

ekologis maupun aspek keteraturan dan estetika. Dengan demikian, sebuah ruang sosial diperbolehkan untuk ditata, dikelola, dan dimanfaatkan, namun segala hal yang dilakukan itu tidak boleh meninggalkan sekalian aspek yang terdapat dalam ruang sosial tersebut.

Gambaran di atas mengisyaratkan adanya tiga komponen utama yang perlu mendapat perhatian secara serius dalam merekonstruksi sebuah kebijakan hukum tata ruang yang ideal, yakni:<sup>370</sup>

- (1) Komponen prosedural pembuatan kebijakan penataan ruang mencakup perwujudan prinsip relasional-kolektif dan partisipatoris-responsif dalam merumuskan kebijakan penataan ruang baik di tingkat nasional maupun di daerah (provinsi, dan kabupaten/kota).
- (2) Komponen substansial dari kebijakan penataan ruang mencakup hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan/kebutuhan masyarakat, kelestarian dan kenyamanan lingkungan ekologis, dan aspek keindahan (estetika).
- (3) Komponen nilai (budaya) mencakup nilai-nilai moralitas dari sebuah kebijakan penataan ruang maupun nilai-nilai budaya yang dianut oleh masyarakat.

---

<sup>370</sup>Alur pemikiran ini sejalan dengan teori bekerjanya hukum yang dikembangkan oleh Lawrence M. Friedman, “*Law and Development, A General Model*”, dalam *Law and Society Review*, No. VI, 1972; juga dalam tulisannya yang lain “*On Legal Development*” dalam *Rutgers Law Review*, Vol. 24, 1969, halaman 27-30.



**Pertama**, mengenai komponen prosedural dalam rekonstruksi kebijakan hukum tata ruang. Dalam merekonstruksi sebuah kebijakan hukum tata ruang yang ideal diharapkan berlangsung dalam sebuah proses yang bersifat relasional-kolektif antara semua unsur yang terlibat dalam proses pembuatan atau perumusan kebijakan penataan ruang. Unsur-unsur yang terlibat dalam proses pembuatan dan perumusan kebijakan penataan ruang itu adalah pemerintah (eksekutif) dan lembaga legislatif, baik di tingkat nasional maupun daerah. Hubungan yang bersifat relasional-kolektif tersebut tidak hanya berlangsung antar lembaga pembuat dan perumus kebijakan penataan ruang maupun secara internal antar seluruh kekuatan yang terdapat di masing-masing lembaga (eksekutif maupun legislatif).

Sekalipun realitas cenderung menunjukkan bahwa relasional-kolektif sulit berlangsung baik secara internal maupun secara eksternal, namun untuk menghasilkan sebuah kebijakan penataan ruang ideal yang merupakan hasil kerja bersama mau tidak mau prinsip relasional-kolektif ini sebaiknya terus diupayakan. Itu berarti, dominasi kepentingan-kepentingan kelompok (baik kepentingan politik maupun kepentingan ekonomi) dalam proses tersebut sejauh mungkin dihindari, sebab kalau tidak demikian halnya maka kebijakan hukum tata ruang yang dihasilkan adalah sebuah kebijakan yang sarat dengan

kepentingan kelompok tertentu tetapi “dilabelkan” dengan keputusan bersama secara kolektif.

Selain prinsip relasional-kolektif, dalam melakukan rekonstruksi kebijakan penataan ruang ideal, proses pembuatan dan perumusan kebijakan ideal penataan ruang membutuhkan pula prinsip partisipatoris-responsif. Prinsip ini menuntut adanya partisipasi aktif dari masyarakat, dan dengan demikian kebijakan penataan ruang yang dihasilkan benar-benar merespon sekalian kepentingan/kebutuhan masyarakat di mana kebijakan penataan ruang itu diadakan atau dibuat. Keterlibatan masyarakat ini menjadi sangat penting untuk ikut memberi arah dari kebijakan penataan ruang tersebut, dan sekaligus untuk menghindari adanya protes dari warga masyarakat di kemudian hari ketika kebijakan penataan ruang menjadi final.

Kasus reklamasi Pantai Marina merupakan salah contoh yang bagus untuk menjelaskan bahwa kebijakan penataan ruang yang tidak melibatkan partisipasi masyarakat, cenderung mendapat protes warga masyarakat di kemudian hari. Sebagaimana di beritakan oleh Harian Suara Merdeka,<sup>371</sup> bahwa warga Sulanji Atas yang terkena dampak reklamasi Pantai Marina mengajukan protes keras kepada PT IPU (Indo Perkasa Usahatama), sebuah

---

<sup>371</sup>Baca misalnya, N.N., “Warga Sulanji Atas Segel Begu Milik PT IPU”, *Berita Harian Suara Merdeka*, 16 September 2007, halaman 3. Demikian pula N.N., “IPU Penuhi Permintaan Warga: Buat Jalan Kampung di RW 7”, *Berita Harian Suara merdeka*, 22 September 2007.

perusahaan yang ditunjuk untuk melakukan reklamasi Pantai Marina. Protes warga Sulanji Atas tersebut dilakukan dengan menyegel Begu yang diduga miliki PT IPU. Sekalipun pada akhirnya terjadi kesepakatan dan PT IPU bersedia memenuhi permintaan warga untuk membuat dan memperbaiki jalan kampung, namun kasus protes warga tersebut jelas merupakan bukti bahwa peran serta masyarakat sangat penting dalam pembuatan kebijakan penataan ruang.

**Kedua**, mengenai komponen substansial dalam rekonstruksi kebijakan penataan ruang. Upaya untuk melakukan rekonstruksi terhadap sebuah kebijakan penataan ruang dapat dibenarkan sepanjang masih ada keberpihakan dan dimaksudkan untuk merespon kepentingan masyarakat dan rasa keadilan yang ingin diwujudkan. Oleh karena itu, rekonstruksi kebijakan penataan ruang tidak hanya dimaksudkan untuk mewujudkan “moralitas internal” sebagaimana diisyaratkan oleh *Lon Fuller*.<sup>372</sup> Aspek moralitas internal yang dimaksudkan itu antara lain soal kepastian, sinkronisasi baik secara horisontal maupun secara struktural, prospektif yang punya jangkauan ke depan, dan sebagainya. Namun, yang paling penting untuk dipertimbangkan juga dalam melakukan rekonstruksi kebijakan penataan ruang adalah menyangkut “moralitas eksternal” dari kebijakan yang menyangkut masalah keadilan solidaritas,

---

<sup>372</sup>Lon Fuller, *The Morality of Law*, New Haven & London: Yale University Press, 1963.

keberpihakan pada masyarakat, dan lain sebagainya. Penekanan yang berlebihan kepada aspek moralitas internal dari sebuah kebijakan cenderung melemahkan kreativitas para pelaksana kebijakan tersebut dalam mewujudkan cita-cita luhur seperti keadilan, solidaritas, dan lain sebagainya.

**Ketiga**, mengenai komponen nilai (budaya) dalam melakukan rekonstruksi kebijakan penataan ruang. Komponen nilai budaya yang dianut oleh masyarakat ini juga menjadi sangat penting untuk dipertimbangkan dalam melakukan rekonstruksi kebijakan penataan ruang, karena kalau tidak demikian halnya maka segala aktivitas penataan ruang akan cenderung merusak tatanan nilai budaya yang dimiliki oleh masyarakat. Nilai-nilai budaya yang dimaksudkan di sini antara lain bangunan-bangunan kuno yang bernilai sejarah. Salah satu contoh yang bisa digunakan untuk menjelaskan aspek nilai budaya ini adalah padang golf peninggalan Kolonial di Candi Semarang yang kini sudah dialih-fungsikan untuk menjadi lokasi permukiman, dan lain sebagainya.

## **BAB VI**

### **P E N U T U P**

#### **6.1 Simpulan**

Berdasarkan analisis dan interpretasi hasil studi sebagaimana diuraikan pada bab-bab terdahulu, maka berikut ini dapatlah ditarik beberapa simpulan dengan berfokus pada beberapa hal: (1) pergeseran kebijakan hukum tata ruang dalam regulasi daerah di Kota Semarang; (2) dampak yang ditimbulkan oleh pergeseran kebijakan hukum tata ruang; dan (3) rekonstruksi ideal kebijakan hukum tata ruang. Simpulan-simpulan mengenai ketiga hal tersebut dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Kebijakan hukum tata ruang cenderung mengalami pergeseran dalam regulasi daerah di Kota Semarang, baik pada tataran filosofis, tataran normatif maupun pada tataran implementasi:
  - (a) Pada tataran filosofis telah terjadi pergeseran prinsip dasar Undang-undang Penataan Ruang ketika dijabarkan dalam kebijakan hukum tata ruang di daerah ( dalam suatu PERDA tata ruang di Kota Semarang ) yaitu dari “sistim nilai kemanfaatan pengguna ruang yang

sejalan dengan kepentingan masyarakat pada umumnya bukan untuk kepentingan golongan tertentu. Hal ini terlihat adanya realitas yang terjadi bahwa telah ada pergeseran penggunaan ruang kemudian ada perubahan kebijakan hukum tata ruang untuk dilegalkan menjadi “PERDA“. Hal ini benar sebagaimana teorinya Yehezkel Dror timbulnya persoalan-persoalan baru untuk mengubah hukum demi mengatasi ketertinggalan perkembangan hukum di belakang perubahan sosial. Pada Pergeseran filosofi penataan ruang tersebut berimplikasi secara lebih nyata dalam perumusan norma-norma dan implementasi kebijakan hukum tata ruang Kota Semarang.

- (b) Pada tataran normatif, PERDA tentang Tata Ruang yang di buat oleh Pemerintah Kota Semarang cenderung untuk melegitimasi kebijakan pemerintah yang lebih berpihak pada kekuatan pasar ( market driven ) atau dengan kata lain dipengaruhi oleh kekuatan ekonomi. Hal ini dapat dicermati dari substansi Perda tentang Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK) Semarang dari ketentuan pasal tentang melegalkan kawasan-kawasan yang semestinya dikonservasi atau dilindungi (seperti kawasan perbukitan yang rawan longsor, kawasan resapan air, dan kawasan pesisir pantai) untuk pengembangan

permukiman-permukiman penduduk, pendidikan, perindustrian, perhotelan, dan kegiatan ekonomi lainnya.

- (c) Demikian pula pada tataran implementasi pada Bagian Wilayah Kota ( BWK ) I ( satu ) sampai dengan X ( sepuluh ) telah terjadi perubahan peruntukan penggunaan ruang, antara lain pemberian izin pelaksanaan reklamasi pantai utara Semarang, pembangunan hotel di tengah perkampungan yang justru mengganggu akses penduduk di sekitarnya, membiarkan sejumlah kampus perguruan tinggi tetap beroperasi di kawasan yang tidak sesuai peruntukannya, memberikan izin kepada pengembang untuk membangun permukiman penduduk di perbukitan-perbukitan yang rawan longsor, pengembangan kawasan industri yang berdampingan langsung dengan permukiman penduduk. Disamping itu pada tataran implementasi didasarkan juga untuk merespon kepesatan perkembangan industri Kota Semarang, penambahan penduduk.

2. Dampak dari pergeseran kebijakan hukum tata ruang terhadap nilai-nilai sosial meliputi tiga hal utama: (a) tertatanya kawasan Kota Semarang yang semakin indah dan serasi, yang sekalipun upaya-upaya yang demikian terkadang dilakukan secara tidak manusiawi dan merugikan kepentingan masyarakat dalam melakukan akses dalam bidang sosial, budaya, ekonomi,

dan lain sebagainya; (b) menimbulkan kerusakan lingkungan yang sangat merugikan masyarakat Kota Semarang, terutama rob (banjir pasang), banjir dan longsor, kerusakan kawasan lindung, dan lain sebagainya; (c) munculnya konflik-konflik pertanahan yang bersifat struktural antara warga masyarakat dengan pemerintah, termasuk dengan para pengusaha yang melakukan pembangunan industri maupun perumahan. Konflik pertanahan tersebut lebih disebabkan oleh adanya upaya “pengambil-alihan” lahan yang selama ini dihuni, diolah, dikuasi oleh warga masyarakat kemudian dijadikan sebagai kawasan untuk kepentingan industri, permukiman oleh pengembang pariwisata, dan lain sebagainya.

3. Dengan adanya kebijakan hukum tata Kota Semarang ruang yang selama cenderung mengalami pergeseran, maka perlu dilakukan rekonstruksi dari 3 ( tiga ) aspek, yaitu tataran filosofis, tataran normatif, dan tataran Implementasi :

- a. Pada tataran filosofis, dalam melakukan proses pembuatan kebijakan hukum tata ruang perlu dikembangkan pola yang bersifat “relasional-kolektif” dan “partisipatoris-responsif”, moralitas untuk mewarnai pola pikir dan pola tingkah laku para pengambil kebijakan dalam merumuskan dan merencanakan kebijakan hukum tata ruang. Pola kebijakan yang demikian itu diharapkan dapat dihasilkan produk hukum



(produk kebijakan) penataan ruang yang lebih baik, tidak mengabaikan keberadaan manusia yang terlingkup dalam sebuah masyarakat, dan aspek ketahanan lingkungan maupun aspek keteraturan dan estetika.

- b. Pada tataran Normatif , bahwa dalam ketentuan kebijakan hukum tata ruang kota ( dalam suatu PERDA ) Semarang tidak ada ketentuan pasal mengenai sanksi pidana bagi pemberi ijin tentang penggunaan ruang, maka lebih mudah untuk disimpangi sehingga Rencana Umum Tata Ruang Kota Semarang yang tidak sesuai dengan realitas yang ada dapat diberikan kepada pengguna ruang. Maka perlu ada kontrol masyarakat tentang kebijakan hukum tata ruang Kota Semarang yang bersifat “ top down “.
- c. Pada tataran implementasi, bahwa terhadap kebijakan hukum tata ruang Kota Semarang yang selama ini diberlakukan belum ada satupun akibat terjadinya pergeseran penggunaan ruang dilakukan proses hukum baik secara hukum administrasi ( misal dicabut ijinnya ) maupun sisi hukum pidana.

## **6.2 Implikasi**

Hasil studi sebagaimana diuraikan pada bagian-bagian terdahulu yang kemudian dipadatkan ke dalam beberapa simpulan di atas, ternyata

berimplikasi kepada kehidupan hukum pada tataran teoretik maupun pada tataran praktis.

### **6.2.1 Implikasi Teoretis**

**Pertama**, hasil studi ini ternyata berimplikasi pada kerangka pemikiran teoretik yang mendasari pergeseran kebijakan penataan ruang dalam regulasi daerah selama ini, yang lebih cenderung beorientasi pada pertimbangan nilai ekonomi kapitalistik. Orientasi kebijakan hukum tata ruang yang demikian itu memiliki kelemahan mendasar, karena aspek kebaikan dan kemaafaatan umum kurang diperhitungkan sehingga kebijakan penataan ruang yang dihasilkan cenderung menimbulkan kerusakan lingkungan ekologis, dan munculnya konflik-konflik struktural dalam bidang pertanahan maupun sumber daya alam lainnya.

**Kedua**, hasil temuan dari studi ini pun mendorong lahirnya gagasan untuk mengembangkan sebuah model ideal kebijakan penataan ruang yang relasional-kolektivitas dan responsif partisipatoris, sehingga kepentingan-kepentingan masyarakat sejauh mungkin dilindungi dengan mengeliminir kerusakan-kerusakan lingkungan. Dengan demikian, kebijakan penataan ruang yang dihasilkan secara demokratis dalam suasana kebersamaan dan dalam relasi yang seimbang dengan melibatkan seluruh komponen masyarakat yang menghuni dan memanfaatkan ruang tersebut.

### **6.2.2 Implikasi Praktis**

Apabila implikasi teoretik dari studi ini ditarik masuk ke dalam ranah praksis maka jelas akan memberikan beberapa implikasi terhadap kebijakan hukum tata ruang Kota Semarang. Beberapa implikasi praktis dari studi ini antara lain:

- (1) Temuan dari studi ini akan memberikan masukan pola kebijakan penataan ruang, dari yang berorientasi ekonomi kapitalistik menuju kebijakan yang berorientasi pada nilai kemanfaatan umum. Itu berarti, apa pun kebijakan penataan ruang yang dihasilkan, harus secara sungguh-sungguh memperhatikan aspek manusia yang menghuni ruang sosial tersebut.
- (2) Apabila prinsip relasional-kolektivitas dikembangkan dalam pola pembuatan kebijakan penataan ruang, maka perlu ditumbuhkan budaya kerjasama di antara sesama pengambil kebijakan agar perlu mengurangi atau meniadakan sama sekali dikotomi antara kelompok adanya kekuatan politik, melainkan secara bersama-sama memikirkan nasib masyarakat yang terakomodir dalam kebijakan penataan ruang tersebut. Oleh karena itu, perlu ada arahan yuridis yang jelas mengatur tentang pola kerjasama di antara para pengambil kebijakan agar tidak ada peluang untuk saling mendominasi dan saling menegasi ( meniadakan ) satu dengan yang lain.

- (3) Apabila prinsip responsif-partisipatoris dikembangkan dalam pola pembuatan kebijakan penataan ruang, maka para pengambil kebijakan perlu pula merespon dan memperhatikan secara sungguh-sungguh kepentingan dan keinginan masyarakat yang menghuni ruang sosial tersebut. Oleh karena itu, perlu ditumbuhkan partisipasi masyarakat agar secara maksimal ikut memainkan perannya dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan penataan ruang. Itu berarti, kebijakan penataan ruang yang dibuat oleh para pengambil kebijakan secara “top down” sejauh mungkin dihindari.

## DAFTAR PUSTAKA

- Aaron, Thomas. *The Control of Police Discretions*, Springfield, CH. C. Thomas, 1960.
- Abdul Wahab, Solichin, Analisis Kebijakan : Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara, Bumi Aksara, Jakarta, 2002.
- Abdurrahman, *Aneka Masalah Hukum dalam pembangunan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1979.
- , *Tebaran Pikiran Tentang Studi Hukum dan Masyarakat*, Media Sarana Press, Jakarta, 1986
- Abe, Alexander, *Perencanaan Daerah Partisipatif*, Pembaharuan, Yogyakarta, 2005.
- Abidin, Said Zainal, *Kebijakan Publik*, yayasan Pancur Siwah, Jakarta, 2002.
- Abipraja, Soedjono, *Perencanaan Pembangunan di Indonesia*, Konsep, Model Kebijakan Instrumen serta Strateg, Airlangga University Prees, Surabaya, 2002
- Adams, David, *Urban Planning and the Development Process*, UCL, Press, London, 1994.
- Addink, G.H., *General Principles Of Good Goverance, Under Gala* Utrecht University, 2001
- Addink, G.H., *Principles of Good Governance*, Utrecht University, the Netherlands, September, 2003.
- Adi, Isbandi Rukminto, *Pemberdayaan Pengembangan Masyarakat dan Intervensi Komunitas ( Pengantar Pada Pemikiran dan Pendekatan Praktis )*, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 2003.
- Adian, Donny Gahral, *Menyoal Obyektivitas Ilmu Pengetahuan*, Dari David Hume sampai Thomas Khun, Teraju Khasanah Pustaka Keilmuan, Jakarta, 2002.
- Afdol, "Efektivitas Ketentuan Umur Minimum untuk Kawin di Kabupaten Bengkalan, Madura", Lapaoran Penelitian, Surabaya: PSHP Fakultas Hukum UNAIR, 1979.
- Ahmad, Ahmaddin, *Redesain Jakarta : Tata Kota Tata Kita*, Kota Kita Press, Jakarta, 2002.
- Al Ashari, Jamal, "Tata Ruang Kota Semarang Milik Siapa?", Bagian 1 dari tiga tulisan, Artikel Harian Suara Merdeka, 8 Oktober 2004.
- Algra, N.E ., *Positief Recht, Wolters-Noordhoff, Gronigen*, Netherlends, 1988
- Algra, N.E., et.al., *Profiel Van Het Recht*, Kluwer-Deventer. 1999

- Ali, Achmad, *Keterpurukan Hukum Di Indonesia (Penyebab Dan Solusinya)*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002
- , *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis Dan Sosiologis)*, PT. Gunung Agung, Jakarta, 2000
- , *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*. Jakarta: PT. Yasrif Watampone, 1998
- Ali, Mansyur HM. “Penegakan Hukum Tentang Tanggung Gugat Produsen Dalam Perwujudan Perlindungan Konsumen”, *Disertasi Program Doktor ilmu Hukum*. Semarang: PDIH Undip, 2004.
- Altman, Andrew, *Critical Legal Studies Liberal Critique*, New Jersey: Princeton University press, 1985.
- Alvins, S. Johnson, *Sociology of Law*, Penerjemah Rinaldi Simamora, Sosiologi Hukum, Rineka Cipta, Jakarta, 2004.
- Amirin, Tatang M., *Pokok-pokok Teori Sistem*, Rajawali Pers, Jakarta, 1992.
- Amsyari, Fuad, *Membangun Lingkungan Sehat: Menyambut 50 Tahun Indonesia Merdeka*, Airlangga University Press, Surabaya, 1996
- Andi, Hamzah, et.al., *Dasar-Dasar Hukum Perusahaan*, Rineka Cipta, 2000
- Ariwibowo, T., “Speech of Yuniur Minister of Industry, Republic Indonesia”, *First PRSCO Summer Institute and International Conference of Public-Private Partnership of Urban, Regional and Economic Development in Pacific Rim*, Bandung: ITB, 1990.
- Arsyad, Ba’ayien. Moh., *Cepat Menguasai Ilmu Filsafat*, IRCiSoD, Yogyakarta, 2003
- Arya Budi Maniko, *Menyoal Ruang Publik Kota*, Kompas, 25 Agustus 2003
- Arief Sidharta, Bernard., *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum* sebuah penelitian tentang fundasi kefilosofan dan sifat keilmuan Ilmu Hukum sebagai landasan pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia, Mandar Maju, Bandung, 1999.
- Ashshrofa, Burhan, *Metode Penelitian Hukum*, Bineka Cipta, 1996
- Asikin, Muslich Zainal, *Sistem Manajemen Transportasi Kota: Studi Kasus Yogyakarta Menuju Pelayanan Publik Yang Aman dan Nyaman*, Philosophy Press, Yogyakarta, 2001
- Asshiddiqie, Jimly. *Agenda Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi*. Jakarta: PT Balai Pustaka, 1998.
- Ata Ujan, Andre, *Keadilan dan Demokrasi: Telaah Filsafat Politik John Rawls*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2000.

- Atmosudirdjo, Prajudi, *Teori Hukum*, Centre For Law and Regional Development, Jakarta, 2002
- Bagus, Lorens, *Kamus Filsafat*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000
- Ballin, E.M.H., *Rechtsstaat & Beleid*, W.F.J. Tjeenk Wilink Zwolle, 1991
- Bandoro, Bantarto, *Hak Asasi Manusia: Korban Perang Dingin*. Jakarta: Penerbit CSIS, 1994.
- Barda Nawawi, Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001
- Beaumont, Paul, Neil Walker, *Legal Framework of the Single European Currency*, hart Publishing, Oxford-Portland, 1999.
- Beilharz, Peter, *Social Theory : A Guide to Central Thinkers*, ( alih Bahasa ), Sigit Jatmiko, *Teori-teori Sosial observasi Kritis Terhadap Para Filosof Terkemuka*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.
- Bell, Daniel, *Pembunuhan Yang Selalu Gagal: Modernisme Dan Krisis Rasionalitas*, Mustika Pelajar, Yogyakarta, 1997
- Bentham, Jeremy, *Teori Perundang-undangan: Prinsip-prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana*, edisi Indonesia oleh Nurhadi, Bandung: Nusa Media & Nuansa, 2006.
- Berg, Bruce L. *Law Enforcement, An Introduction To Police In Society*, Allyn And Bacon, A Division Of Simon & Schuster, Inc, Boston, 1991.
- Bertens, K., *Etika*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997
- Binawan, Al. Andang L., “*Merunut Logika Legislasi*”, dalam *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 10 Tahun III, Oktober 2005.
- Blau, Peter M. & Meyer, Marshall W. *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, Jakarta: UI Press, 1987.
- Blondel, Jean, *The Organization of Governments: A Comparative Analysis of of Governmental Structures*, Sage Publications Ltd., London, 1982
- Boer, Ben, *Institutionalising ecologically Sustainable Development: The Roles Of National, State and Local Goverments in Translating Grand Strategy Into Action*, Willamette Law Review, Vol. 31, Number 2, 1995.
- Bonnie, Setiawan. *Menggugat Globalisasi*. Jakarta: INFID & IGJ, 2001, hal.26-29.
- Branch, Melvillen C., *Perencanaan Kota Komprehensif: Pengantar Dan Penjelasan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1996
- Brannen, Julia, *Memadu Metode Penelitian Kualitatif & Kuantitatif*, Fakultas Tarbiyah IAIN Antasari Samarinda, Cet. III, 2002

- Bratakusumah, Dedy Supriady, Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002
- Brouwer, J.G., A.E. Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1998
- Bruggink, J.J.H., Alih Bahasa: **Arief Sidharta**, *Refleksi Tentang Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996
- Budihardjo, Eko & Hardjohubojo, Sudanti. *Kota Berwasan Lingkungan*, Bandung: Almuni, 1992.
- Budihardjo, Eko & Sujarto, Djoko. *Kota Berkelanjutan*, Bandung: Alumni, 2005.
- Budihardjo, Eko, *Tata Ruang Perkotaan*, Bandung, Alumni, 1997.
- BUMN-ONLINE.COM., [http://members.bumnri.com/pt.kiw\(persero\)/news.html?news/id=11924](http://members.bumnri.com/pt.kiw(persero)/news.html?news/id=11924), 11 Januari 2006.
- Capra, Fristjof, *Jaring-Jaring Kehidupan: Visi Baru Epistemologi dan Kehidupan*, Fajar Pustaka Baru, Yogyakarta, 2001
- , *The Turning Point: Science, Society and The Rising Culture*, Simon and Achuster, New York, 1982.
- , *Titik Balik Peradaban: Sains, Masyarakat dan Kebangkitan Kebudayaan*, Yayasan Bentang Budaya, Jakarta, 1997.
- C. Klein, Donald, *Psikologi Pengembangan Ruang Publik dalam Perencanaan Perkotaan baru*, terjemahan Lathifatul Izzah El-Mahdi, Alenia, Yogyakarta, 2005.
- Chainur, Arrasjid., *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2003
- Chambliss, William & Seidman, Robert B. *Law, Order and Power*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1971.
- Chandra, Basuni Budi “Seputar Semarang: Ubah Tata Kota Atau Buat Check Dam”, *Harian Suara Merdeka*, Edisi 71/Tahun II, 4 – 10 Januari 2005.
- Chaniago, Andrinof A., *Gagalnya Pembangunan: Kajian Ekonomi Politik Terhadap Akar Krisis Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 2001
- Conyers, Diana, *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga*. Yogyakarta: Gajahmada University, 1994.
- Coulon, Alain, *Etnometodologi*, terjemahan Jimmy Ph. PAAT, Yayasan lengge, Mataram, 2004.
- Craib, Ian. *Teori-teori Sosial Modern: dari Parsons sampai Habermas*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, cetakan ke-3, 1994.



- Daeng, Hans J., *Manusia, Kebudayaan dan Lingkungan: Tinjauan Antropologis*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000
- Dahl, A. Robert, *Perihal Demokrasi: Menjelajahi Teori Dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*, Judul asli “*On Democracy*” penerjemah **Zainuddin, A. Rahman**, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001
- Dahrendorf, Rahf, *Konflik dan Konflik dalam Masyarakat Industri: Sebuah Analisis Kritik*, Jakarta: Penerbit Radjawali, 1986.
- Daldjoeni, N., *Geografi Baru: Organisasi Keuangan dalam Teori dan Praktek*, Alumni, Bandung, 1997
- Darmaputra, Eka, *Pancasila Identitas dan Modernitas: Tinjauan Etis dan Budaya*. Jakarta: BPK Gunung Mulia, 1987.
- Darmawan, Edy, *Teori dan Implementasi Perancangan Kota*, Universitas Diponegoro, Semarang, 2003
- Daryanto, *Ekologi Dan Sumber Daya Alam*, Tarsito, Bandung, 1985
- Datje, Rahajoekoesoemah, *Kamus Belanda Indonesia*, Edisi Lux, Rineka Cipta, 1995
- Dias, Clarence J. “*Research on Legal Services Program in Developing Countries*”, dalam *Washington University Law Quarterly*, No. 1 Tahun 1975.
- Donald, C. Klein, ( Penerjemah ) Lathifatul Izzah El-Mahdi , *Psikologi Tata Kota*, Penerbit Alenia, Yogyakarta, 2005.
- Doyle, Paul Johnson. *Teori Sosiologi Klasik Dan Modern*, Jakarta: Gramedia, 1994.
- Dror, Yehezkel. “*Law and Social Change*” dalam Joel B. Grossman dan Mary H. Grossman, *Law and Change in Modern America*. Pacific Palisades, Cal: Goodyear Publishing Inc., 1971
- Durkheim, Emile. *The Division of Labour in Society*, New York: The Free Press, 1964.
- Duverger, Maurice, *Sosiologi Politik*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998
- Edy Bosco, Rafael (Penerjemah), *Hukum Responsif: Pilihan di Masa Transisi*, Jakarta: HuMa, 2003.
- Effendi, Lotulung, Paulus, *Penegakan Hukum Lingkungan oleh Hakim Perdata*, Citra Aditya Bakti, Bandung 1993.
- Ellicso, Robert C., *Order Without Law: How Neighbors Settle Dispute*, Harvard University Press, Cambridge, 1991
- Emirzon, Joni “*Kawasan Industri dalam Rangka Pelaksanaan Penataan Ruang di Kotamadya Daerah Tingkat II Palembang*”, Tesis Program Magister Ilmu Hukum, Medan: Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, 1995.

- Endraswara, Suwardi, *Mistik Kejawen: Sinkretisme, Simbolisme dan Sufisme dalam Budaya Spiritual Jawa*. Yogyakarta: Penerbit Narasi, 2003.
- Engelbrecht, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia*, PT. Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1992
- Esther Dwi, Magfirah, *Perlindungan Konsumen dalam E-Commere, Artikel dalam Solusi Hukum. Com*, 17 April 2004.
- Ewing, A.C., *Persoalan-Persoalan Mendasar Filsafat, Judul asli "The Foudamental Questions of Philosophy*, Penerjemah Uzair Fauzan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003
- Faber, Von G.H., *Oud Soerabaia: De Geschiedenis van Indie's Eerste Koopstad van de Oudste Tjiden tot de Instelling van den Gementered (1906)*, Uitgegeven Door de Gemente Soerabaia, Ter Gelegenheid van Haar Zilveren Jubileum op 1 April 1931.
- Faisal, Sanafiah. *Penelitian Kualitatif Dasar-Dasar dan Aplikasi*, IKIP Malang, Yayasan Asah Asih Asuh, 1990.
- Fakultas Hukum Universitas Diponegoro (UNDIP), *"Kesadaran Hukum Masyarakat dalam Pelaksanaan Undang-undang Bagi Hasil di daerah Klaten"*, Laporan Penelitian, Semarang, 1978.
- Fakih, Mansour, *Sesat Pikir Teori Pembangunan dan Globalisasi*, Insist Press dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001.
- Fauzi, Noer dan Ifdal Kasim, *"Sengketa Agraria dan Agenda Penyelesaiannya"*, Makalah Roundtable Discussion tentang RUU, PSDA di UGM, Yogyakarta, 2000.
- Fauzi, Noer, *Bersaksi Untuk Pembaruan Agraria Dari Tuntutan Lokal Hingga Kecenderungan Global*, Insist Press, Yogyakarta, 2003
- Finsterbush, Kurt, *"How the Decision Should be Made?"*, dalam Sudharto P. Hadi, *Resolusi Konflik Lingkungan*. Semarang: Badan Penerbit UNDIP, 2004.
- Freud, Sigmund, *Psikoanalisis, judul asli "A General Introduction to Psychoanalysis"* diterjemahkan oleh **Ira Puspitorini**, Ikon Teralitera, Yogyakarta, 2002
- Friedman, Lawrence, *"Law and Development, A General Model"*, dalam Law and Society Review, No. VI, 1972
- , *Legal Rules and The Process of Social Changes*.
- Fukuyama, Francis, *The Great Disruption: Human Nature and The Reconstitution of Social Order*, The Free Press, New York, 1999

- , *Trust: Kebajikan Sosial Dan Penciptaan Kemakmuran*, Qalam, Yogyakarta, 2002
- , *Kemenangan Kapitalisme dan Demokrasi Liberal* (edisi Indonesia oleh Mohammad Husein Amrullah). Yogyakarta: Adipura, 2001.
- Fuller, Lon, *The Morality of Law*, New Haven & London: Yale University Press, 1963.
- Galanter, Marc, “*The Modernization of Law*”, dalam Myron Weiner (Ed), *Modernization: The Dynamics of Growth*, Voice of America Forum Lectures, 1966 (Kf. Satjipto Rahardjo, *Op Cit.*, 1979).
- Gallion, Arthur B and Simon Eisner, *Pengantar Perancangan Kota*, Erlangga, Jilid 1 dan 2, Jakarta, 1996
- Geddes, Robert, *Cities in Our Future*, Island Press, Washington, D.C., 1997
- Geertz, Cilfford, *Abangan, Santri, Priyayi dalam Masyarakat jawa*. Edisi terjemahan Azwab Mahasin, Jakarta: Pustaka jaya, 1984.
- Geralld, J. Postema, *Bentham and the Common Law Tradition*. Oxfoerd: Clarendon Press, 1986.
- Giddens, Anthony, *Jalan Ketiga: Pembaruan Demokrasi Sosial*, judul asli *The Third Way* diterjemahkan oleh **Ketut Arya Mahardika**, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999
- , *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Policy Press, Cambridge, 1984
- , *The Third Way: Jalan Ketiga, Pembaruan Demokrasi Sosial*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2000.
- Gifford, D.J.& KH. Gifford, *Our Legal System*, The Law Book Company Limited, 1983.
- Gorz Andre, *Anarki Kapitalisme*, Yogyakarta: CV. Langit Aksara, Cetakan ke-2, 2005.
- Graham, C. Kinloch, *Perkembangan dan Paradigma Utama Teori Sosiologi*, Pustaka Setia Bandung.
- Grossman, Joel B. & Grossman, Mary H. (Ed), *Law in Change in Modern America*. Pasific Polisades, Cal: Goodyear, 1971.
- Gurvith, Georges, *Sosiologi Hukum*, judul asli *Sociology of Law* Routledge & Kegan Paul, London, 1961.
- Habermas, Jurgen. *The Theory of Communicative Action, Reason and The Rationalization of Society*, Vol. 1, Beacon Press, Boston, 1984.

- Hadi P., Sudharto, *“Dimensi Lingkungan Perencanaan Pembangunan, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2001*
- , “Mijen Tetap Miliki Fungsi Hidrologis”, *Berita Harian Suara Merdeka*
- , *Dimensi Hukum Pembangunan Berkelanjutan*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2002.
- , *Resolusi Konflik Lingkungan*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2004.
- ., *Bahan Kuliah Metode Penelitian Sosial : Kuantitatif, Kualitatif dan Kaji Tindak*, Semarang: Program Magister Ilmu Lingkungan UNDIP.
- ., *Dimensi Lingkungan Perencanaan Pembangunan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2001.
- ., *Resolusi Konflik Lingkungan*, Badan Penerbit UNDIP Semarang, 2004.
- , Makalah Seminar Revisi Tata Ruang Wilayah Kota Semarang Tahun 2010 – 2030, Semarang 14 januari 2008.
- Hadi,. Sabari Yunus, *Megapolitan: Konsep, Problematika dan Prospek*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006
- Hadi Siswanto, *Perang Di Ruang Kota*, Kompas, 20 Desember 2003
- Hadikusumo, Hartono, *Talcott Parsons dan Pemikirannya Sebuah Pengantar*, Tiara Wacana Yogya, 1990.
- Hanitijo Soemitro, Ronny, *Masalah-masalah Sosiologi Hukum*, Sinar Baru, Bandung, 1984.
- Hans, Dieter Evers, *Sosiologi Perkotaan Urbanisasi dan Sengketa Tanah di Indonesia dan Malaysia*, LP3ES, Jakarta, 1995.
- Hardjosoemantri, Koesnadi, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993
- Hardjowirogo, *Membangun dalam Manusia Jawa*, Jakarta: Inti Idayu Press, 1984
- Harry, C. Bredemeijer, “*Law as an Integrative Mechanism*”, dalam William M. Evan.
- Hartono, Sri Redjeki. *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*. Bandung: Mandar Maju, 2000.
- Haryatmok, “Hukum dan Moral dalam Masyarakat Majemuk”, *Artikel Harian Kompas*, 10 Juli 2001.
- Hasbullah, Jousairi, *Social Capital: Menuju Keunggulan Budaya Manusia Indonesia*, MR- United Press Jakarta, 2006.

- Hawley, Amos H., *Human Ecology: A Theory Of Community Structure*, The Ronald Press Company, New York, 1950
- Hegel, G.W.F., *Filsafat Sejarah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001
- Heidegger, Martin, *Dialektika Kesadaran: Perspektif Hegel*, Ikon Teralitera, Yogyakarta, 2002
- Hendro Koestoer, Raldi, *Prespektif Lingkungan Desa - Kota*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1997.
- Hette, Bjorn, *Teori Pembangunan dan Tiga Dunia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.
- Heurunan, H. "Penataan Ruang dalam Era Otonomi Daerah yang Diperluas", *Buletin Tata Ruang*, Volume 1 No 3, Jakarta: Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional, 1999.
- Hidayat, Arief & Samekto, FX. Adji. *Kajian Kritis Penegakan Hukum Lingkungan di Era Otonomi Daerah*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2007.
- Homans, George C., *Individu and Society*, Chicago: University of Chicago Press, 1934.
- Hommes, H.J. Van Eikema, *De elementaire grondbegrippen der rechtswetenschap*, Kluwer, Deventer, 1972
- Horton, Paul B. *Sosiologi*, Jakarta: Erlangga, 1991.
- Howard, Roy J., *Pengantar Teori-Teori Pemahaman Kontemporer: Hermeneutika*, Nuansa, Bandung, 2000
- Howlett, M. & Ramesh, M., *Studying Public Policy: Policy Cicles and Policy Subsystem*. London: Oxford University Press, 1995.
- Huberman A. Michael & Miles, Mattew B. *Data Management and Analysis Methods*" dalam Denzin, Norman K. & Lincoln, Y.S. *Handbook of Qualitativier Research*, London: SAGE Publications, 1994.
- Huntington, Samuel P., *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1997
- Husein, Ali Sofwan, *Konflik Pertanahan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997
- Husserl, Edmund, "Fenomenologi", dalam K. Bertens, *Filsafat Barat Kontemporer Inggris-Jerman*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2002.
- Ifdhal, Kasim, *Gerakan Studi Hukum Kritis*, Jakarta: ELSAM, 1999
- Ilhami, *Strategi Pembangunan Perkotaan Di Indonesia*, Usaha Nasional, Surabaya, 1990

- Inoguchi, Takashi dkk.(Ed), *Kota dan Lingkungan: Pendekatan Baru Masyarakat Berwawasan Ekologis*. Jakarta: LP3S, 2003.
- Irianto, Gatot, *Banjir dan kekeringan: Penyebab, Antisipasi dan Solusinya*, Bogor: CV. Universal Pustaka Media, 2003
- Islamy, Irfan. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 2002.
- Iwan, Nugroho & Rochmin Dahuri. *Pembangunan Wilayah: Perspektif Ekonomi, Sosial dan Lingkungan*. Jakarta: LP3S, 2004.
- J.J.H. Bruggink Alih Bahasa Sidharta, Arief, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.
- Jayaginata, J.T. *Tata Guna Lahan dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan, dan Wilayah*, Bandung: ITB Press, 1992.
- Jhamtani, Hira, *Ancaman Globalisasi dan Imperialisme Lingkungan*, Insist dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001.
- Johara, T. Jayadinata, *Tata Guna Tanah dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan dan Wilayah*, Bandung: penerbit ITB, 1992.
- Jorgensen & Sorensen, Halling- S.N. Nielsen, *Handbook of Environmental and Ecological Modeling*, CRC Press Inc, New York, 1996
- Kabul, Imam, *Paradigma Pembangunan Hukum di Indonesia*, Kalam Kurnia, Yogyakarta, 2005.
- Kasryno, Faisal dan Pasandaran Effendi, M.Fagi, Achmad, *Subak dan Kerta Masa Kearifan Lokal Mendukung Pertanian Berkelanjutan*, Yayasan Padi Indonesia, Jakarta, 2003.
- Kellner, Douglas, *Teori Sosial Radikal*, Syarikat Indonesia, Yogyakarta, 2003
- Kementerian Lingkungan Hidup, *Kesepakatan Nasional dan Rencana Tindak Pembangunan Berkelanjutan*, Jakarta, 2004
- Keraf, A. Sonny. *Etika Lingkungan*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2002.
- Khadiyanto, Parfi, *Tata Ruang Berbasis Pada Kesesuaian Lahan*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2005.
- Khairuddin, *Filsafat Kota Yogyakarta*, Liberty, Yogyakarta, 1995
- Kodoatie, Robert J. & Sugiyanto, *Banjir: Beberapa penyebab dan Metode Pengenadaliannya dalam Perspektif Lingkungan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002.
- Koehn, Daryl, *Landasan Etika Profesi*, Kanisius, Yogyakarta, 2000

- Koestoer, Raldi Hendro, *Dimensi Keruangan Kota, Teori dan Kasus*, UI-Press, Jakarta, 2001
- Koestoer, Raldi Hendro, *Penduduk dan Aksesibilitas Kota: Perspektif Tata Ruang Lingkungan Ujung Pandang*, UI Press, Jakarta, 1996
- Kombaitan, B., "Perijinan Pembangunan Kawasan dalam Penataan Ruang", *Jurnal PWK*, 1995.
- Korten, David C., *Menuju Abad ke- 21 Tindakan Sukarela dan Agenda Global*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2002.
- Kozlowski, Jerzy, ( Penerjemah ) Bambang Purbowaseso, *Pendekatan Ambang Batas Dalam Perencanaan Kota Wilayah dan Lingkungan Teori dan Praktek*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1997.
- Kozlowski, Jerzy, *Pendekatan Ambang Batas Dalam Perencanaan Kota, Wilayah dan Lingkungan*, UI Press, Jakarta, 1997
- Kuhn, Thomas S., *The Structure of Scientific Revolutions: Peran Paradigma Dalam Revolusi Sains*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000
- Kusuma Atmadja, Mochtar, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*. Bandung: Bina Cipta, 1970.
- , *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2002
- Lafontaine, Oscar dan Gonzales, Felipe, *Shaping Globalisation : jawaban Kaum Sosial Demokrat Atas Neoliberalisme*, terjemahan Dian Pratiwi, Jendela, Yogyakarta, 2000.
- La Piere, Richard T. *Social Change*. Englewood Cliffs, NJ.: Prentice Hall, 1974.
- Lauer, Robert H. "Perspectives on Social Change", Edisi Indonesia oleh Alimandan, "Perspektif tentang Perubahan Sosial", Jakarta: Rineka Cipta, 2003
- Lev, Daniel S, *Hukum Dan Politik Di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1990.
- Lexy J. Moleong, 1995, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung, Remaja Rosda Karya.
- Logan, R.G., *Information Sources in Law*, Butterworth Guides to Information Sources, Butterworth & Co ( Publisher ) Ltd. London, 1986.
- Lubis, Solly dan Hamzah, Andi dkk, *Bunga Rampai Pembangunan Hukum Indonesia*, Eresco, Bandung, 1995.
- Magnis Suseno, Franz, *12 Tokoh Etika Abad ke-20*. Jakarta: Penerbit kanisius, 2000.
- , *Pemikiran Karl Marx*, Jakarta: Gramedia, 2000.

- Mahfud MD, Moh, *Politik Hukum Di Indonesia*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 1998.
- Mahfud, MD. Moh. et.al. *Tantangan Pembangunan Di Indonesia: Beberapa Pandangan Kontemporer Dari Dunia Kampus*, UII Press, Yogyakarta, 1997
- , *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999
- Manan, H. Abdul. *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, Jakarta: Prenada Media, 2005.
- Mangunjaya, M. Fachruddin, *Hidup Harmonis Dengan Alam*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2006.
- Mangunwijaya, YB., “Pemukiman, Lingkungan dan Masyarakat”, dalam Eko Budihardjo (Ed), *Sejumlah Masalah Pemukiman Kota*. Bandung: Penerbit Alumni, 1998.
- Marbun, B.N., *Kota Indonesia Masa depan: Masalah dan prospek*. Jakarta: Penerbit Erlangga, 1990.
- Marsono, *Undang-Undang dan Peraturan-Peraturan di Bidang Perumahan dan Pemukiman*. Jakarta: Penerbit Djambatan, 1995.
- Marx, Karl, *Das Kapital*, Edisi Indonesia, *Kapital Sebuah Kritik Ekonomi Politik*, Buku Pertama, Hasta Mitra, Jakarta, 2004.
- , *A Critique of Political Economy Voume I*, New York: Humeboelt Publishing Co, 1886.
- Mattew ,B. Miles & Huberman, Michael, *Analisis Data Kualitatif*, Jakarata: UI-Press, 1992.
- Mead, Margareth. *Culture Patterns and Technical Change*, USA: New American Library of World Literature Inc, 1960.
- Melville C, Branch, diterjemahkan : Bambang Hariwibisono, *Perencana Kota Komprehensif Pengantar & Penjelasan*, Gajah Mada University Press, 1986.
- Mermin, Samuel, *Law and The Legal System: An Introduction*, Little, Brown and Company, Botton and Toronto, 1982
- Meuwissen, D.H.M., *Hukum & Kebebasan: Pengantar Dalam Filsafat Hukum: Judul asli “Recht en Vrijheid Inleding in de Rechtsfilosofie” diterjemahkan oleh Bachtiar Ibrahim*, Malang, 2001
- Mikkelsen, Britha, *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-upaya Pemberdayaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1999
- Miles, Mattew B. dan Huberman, Michael. *Analisis Data Kualitatif*, Jakarata: UI-Press, 1992.
- Miro, Fidel, *Sistem Transportasi Kota*, Transito, Bandung, 1977



- Mitchell, et.al., *Pengelolaan Sumber daya dan Lingkungan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1997.
- Montesquieu, *Membatasi Kekuasaan: Telaah Mengenai Jiwa Undang-undang*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993
- Muchsin dan Fadillah Putra, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Averroes Press, Surabaya, 2002.
- Muchtar, Hilmi, *Politik Lokal dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*. Semarang: Badan penerbit Universitas Diponegoro, 1995.
- Muljana, B.S., *Perencanaan Pembangunan Nasional: Proses Penyusunan rencana Pembangunan Nasional Dengan Fokus Repelita V*, UI-Press, Jakarta, 2001.
- Mulyana, W. Kusuma, *Prespektif, Teori dan Kebikjaksanaan Hukum*. Rajawali, Jakarta 1986.
- Munzer, Stephen R., *A Theory of Property*, Cambridge, University Press, 1990
- Narang, Agustin Teras, *Reformasi Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003
- Nas, P.J.M., Kota Di Dunia Ketiga, *Pengantar Sosiologi Kota*, Bharata, Jakarta, 1979.
- Nas, P.J.M., *Kota di Dunia Ketiga: Pengantar Sosiologi Kota*, Bharata, Jakarta, 1979
- Nonet, Philippe & Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, New York: Harper Colophon Books, 1978.
- Notohamidjoyo, O, *Soal-soal Pokok Filsafat Hukum*. Jakarta: BPK Gunung Mulia, 1975.
- Nurmandi, Achmad, *Aktor, Organisasi, Manajemen Perkotaan: Pengelolaan Daerah Perkotaan dan Metropolitan di Indonesia*. Yogyakarta: Sinergi Publishing, 2006.
- Nurzaman, Siti Sutriah, *Perencanaan Wilayah Di Indonesia Pada Masa Sekitar Krisis*, ITB, Bandung, 2002.
- Nusantara, Abd. G. Hakim., *Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia Berdasarkan Konvensi Hukum Laut PBB 1982*, Mandar Maju, Bandung, 2002.
- Odum, Howard T., *Ekologi Sistem : Suatu Pengantar ( System Ecology : An Introduction )* alih bahasa oleh Supriharyono, et.al., Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1992.
- O. Kattsoff , Louis, *Pengantar Filsafat Alih Bahasa*, Soejono Soemargono, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1996.
- Ohmae, Keniche. *The Invisible Continent*. New York: Harper Publis-hers Inc.,1995.

- Parera, Frans M. dan Neonbasu, Gregor (Penyunting), *Spektrum Sumber Daya Manusia pembangunan Kawasan Timur Indonesia dari Posisi Nusa Tenggara Timur*, Jakarta: Funisia-Gramedia-Pemda NTT: 1997.
- Parlindungan, A.P., *Komentari Atas Undang-undang Penataan Ruang (UU. No. 24 Tahun 1992)*. Bandung: Mandar Maju, 1993.
- Parsons, Talcott. *Social Systems and The Evolution of Action Theory*, New York: The Free Press, 1977.
- , *Toward A General Theory of Action*, Cambridge: Harvard University Press, 1976.
- Parsons, Wayne, *Public Policy : An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, ( alih bahasa ) Tri Wibowo Budi Santoso, Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan, Prenada, Jakarta, 2005.
- Peters, A.A.G. & Siswosoebroto, Koesriani. *Hukum dan perkembangan Sosial Buku Teks Sosiologi Hukum*, Buku I, II, III, Pustaka Sinar Harapan, Jkarta, 1988.
- Peursen, C.A. van, *Fakta, Nilai, Peristiwa tentang Hubungan Antara Ilmu Pengetahuan dan Etika*, Gramedia, Jakarta, 1990.
- Podgorecki, Adam dan Welan, Christopher J. *Pendekatan Sosiologis Terhadap Hukum*, Jakarta: Bina Aksara, 1987.
- Poerwanto, Hari , *Kebudayaan dan Lingkungan Hidup dalam prespektif Antropologi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Poloma, M. Margaret, *Sosiologi Kontemporer*. Jakarta: CV. Radjawali, 1992.
- Popper, Karl. P., *Masyarakat Terbuka dan Musuh-musuhnya*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.
- Pound, Roscoe. *Pengantar Filsafat Hukum*. Jakarta: Penerbit Bharatara, 1972.
- Priyatna, Abdurrasyid, *Arbitrase & Alternatif Penyelesaian Sengketa Suatu Pengantar*, Fikahati Aneska, Bekerjasama Dengan Badan Arbitrase Nasional Indonesia, 2002
- Putra, Fadillah, *Kebijakan Tidak Untuk Publik*, Yogyakarta, 2005.
- , *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001.
- Rahardjo, Satjipto, “Beberapa Segi dari Studi tentang Hukum dan Masyarakat”, *Hukum*, No. 1 Tahun I, 1974 Jakarta: Yayasan Penelitian dan Pengembangan Hukum.
- , “Mempertahankan Pikiran Holistik dan watak Hukum Indonesia”, dalam *Majalah Masalah-Masalah Hukum*, Edisi Khusus FH Undip, Semarang 1997.

- , *Beberapa Pemikiran Tentang Rancangan Antar Disiplin Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Penerbit Sinar Baru Bandung, 1985.
- , *Hukum dalam Jagad Ketertiban*, Penerbit UKI Press, Jakarta, 2006.
- , *Hukum dan Perubahan Sosial*. Bandung: Penerbit Angkasa, 1979.
- , *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*, Bandung: Alumni, 1980.
- , *Ilmu Hukum*. Bandung: Penerbit Alumni, 1991.
- Raharjo, Purnomo, dkk., "Perkembangan Kota Muka Laut Semarang dan Bukti Penurunan (Land Subsidence) Kasus: Pelabuhan Tanjung Mas" [Sumber: Sumber: [http://www.mgi.esdm.go.id/en/index2.php?page=artikel&id\\_artikel.16](http://www.mgi.esdm.go.id/en/index2.php?page=artikel&id_artikel.16)
- Ramly, Nadjamuddin, *Membangun Lingkungan Hidup yang Harmoni dan Berperadaban*, Grafindo, Jakarta, 2005.
- Ranjabar, Jacobus, *Sistem Sosial Budaya Indonesia, Suatu Pengantar*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2006.
- Rasjidi, Lily & Rasjidi, Ira Tania, *Pengantar Filsafat Hukum*. Bandung: Mandar Maju, 1988.
- Rawls, John *Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1971.
- Raz, Joseph, *The Authority of Law, E'ssays on Law an Morality*, Oxford University Press, New York, 1979.
- RB. Soemanto, *Hukum dan Sisiologi Hukum : Lintasan pemikiran Teori dan Masalah*, Sebelas Maret University Press, Surakarta, 2006.
- Rengka, Frans J., "Amandemen UUD 1945, Peran DPD RI dalam Semangat dan wawasan Kebangsaan", *Makalah Diskusi Terarah dengan tema "Peran Ideal DPD RI dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Diselenggarakan oleh Universitas Nusa Cendana bekerjasama dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI, pada tanggal 27 April 2007 di Kupang.
- Rengka, Frans. "Globalisasi, Ekonomi dan Perubahan Paradigma". *Artikel Harian Suara Pembaruan*, 24 Pebruari 1998.
- Rijadi, Prasetijo. "Pembangunan Hukum Penataan Ruang dalam Konteks Konsep Kota Berkelanjutan: Studi Hukum Penataan Ruang di Kota Surabaya", *Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum*, Semarang: PDIH Undip, 2004.
- Ritzer, George *Sosiologi: Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Jakarta: Rajawali, 1985.
- Riwu Kaho, Josef, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997

- Rutgers, *Law Review "On Legal Development"* dalam, Vol. 24, 1969
- Ruti, G. Teitel, *Transitional Justice, ( Terjemahan ) Keadilan Transisional*, Elsam, Jakarta, 2004.
- Sachs, Aaron, *Keadilan Ekologi Menghubungkan Hak Azasasi Manusia, dan Lingkungan Hidup*, Yayasan Sumber Agung, Jakarta, 1997.
- Salam, Agus. *Perubahan Sosial: Sketsa Teori dan Refleksi Metodologi Kasus Indonesia*. Yogyakarta: PT Tiara wacana, 2002.
- Samekto, FX. Adji, *Studi Hukum Kritis: Kritik terhadap Hukum Modern*. Semarang: Badan penerbit UNDIP, 2003.
- Sanderson, Stephen K. *Makro Sosiologi: Sebuah Pendekatan Terhadap Realitas Sosial*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Santos, Boaventura de Sousa. *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. New York: Routledge, 1995, halaman 251.
- Saragih, Djasadin (Penerjemah), "Edwin M. Schur: Makna Hukum, Pendekatan-pendekatan Fungsional" dalam *Hukum dan Masyarakat: Sebuah Kumpulan Bahan Bacaan*. Surabaya, Pusat Studi Hukum dan Pembangunan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 1977
- Sasongko, Dwi P. "Marina dalam Regulasi Amdal", *Artikel Harian Suara Merdeka*, 9 Juni 2005.
- Sasongko, Hesti Dwi, dkk. "Pengaruh Pengembangan Kota terhadap Daya Dukung Lahan di Kawasan Universitas Negeri Semarang Kecamatan Gunung Pati Semarang", *Laporan Penelitian Program Magister Ilmu Lingkungan Undip*, dalam *Jurnal Ilmu Lingkungan* Vol. 2 No. 2, Oktober 2004.
- Schur. Edwin M. *Law and Society: A Sociological View*. New York: Random House, 1968
- Seidman, Robert B. "*Law and Development: A General Model*", dalam *Law and Society Review*, Februari 1972.
- Seidman, Robert B., "*Law and Development, A. General Model*", dalam *Law and Society Review*, Tahun VI, 1972.
- Sharp, Gene *198 Tactics to Make Things Happen*, Disadur dari Brosur Organisasi Konsumen Internasional (IOCU), tanpa tahun.
- Shiva, Vandhana, *Water Wars Privatisasi, Profit dan Polusi*, Insist Press Walhi, Jakarta, 2003.
- Silalahi, Daud, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992.

- Sinanbela, Lijan Poltak dkk., *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta: PT Bumi Aksara, 2006.
- Sinulingga D, Budi, *Pembangunan Kota Tinjauan Regional dan Lokal*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005.
- Sinulingga, Budi D., *Pembangunan Kota, Tinjauan Regional dan Lokal*. Jakarta: Pustaka Sinar harapan, 2005.
- Skolimowski, Henryk, *Eco, Philosophy ( diterjemahkan ) Saut Pasaribu Filsafat Lingkungan*, Bentang Budaya, Yogyakarta, 2004.
- Soedarmadji, “Penyelesaian Kasus Tapak di Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang Secara Kooperatif Melalui Forum Mediasi”, *Laporan Penelitian*. Semarang: Pemda Tk. II Semarang, 1993.
- Soerjani, Moh; Ahmad, Rofiq ; Munir, Rozy, *Lingkungan : Sumberdaya Alam dan Kependudukan dalam Pembangunan*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1987.
- Soedjono D., *Segi-Segi Hukum tentang Tata Bina Kota di Indonesia*. Bandung: PT. Karya Nusantara, 1978.
- Soekanto, Soerjono, et al., *Pendekatan Sosiologi terhadap Hukum*. Jakarta: Bina Aksara, 1993, halaman 17.
- , *Pengantar Sosiologi Hukum*. Jakarta: Penerbit Bhratara, 1976.
- Soemadio, Rachmadi Djoko & Wignjosoebroto, Soetandyo (Penerjemah), “*Yehezkel Dror: Hukum dan Perubahan Sosial*”, Surabaya: PSHP FH UNAIR, 1977.
- Soemarwoto, Otto, *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, 2003.
- Soetomo, *Strategi-strategi Pembangunan Masyarakat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.
- Soleman, B. Taneko, *Pokok-pokok Studi Hukum dalam Masyarakat*. Jakarta: RajaGrafindo, 1993.
- Stapel, F.W. “*Corpel, Corpus Diplomaticum Neerlandico Indicum*”, 4e deel, *verzlameld en toegelicht door*, Bagian Hukum dan ORTALA, Ibid., 1984.
- Straus, Anselmus dan Carbin, J. *Basic Qualitative Research: Grounded Theory Procedure and Techniques*, London: Sage Publication, 1990.
- Subkhan, Imam, *Siasat Gerakan Kota, Jalan Menuju Masyarakat Baru*, Penerbit Shalahuddin, Yogyakarta, 2003.
- Sugandhy, Aca, “Operasionalisasi penataan Ruang dan Trilogi Pembangunan”, dalam *Majalah Kajian Ekonomi dan Sosial PRISMA*, No. 2 Februari 1994.

- Sumardjono, S.W. Maria, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2001.
- Sumaryono, E. *Etika Profesi Hukum*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1995.
- Supriyatno, Budi, *Tata Ruang Dalam Pembangunan Nasional ( Suatu Strategi dan pemikiran )*, Penerbit Board of Science Development Strategies, Indonesia, 1996.
- Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 500-4352 Tahun 1999 Tentang Penyampaian Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.
- Sztompka, Piotr. *“The Sociology of Social Change”*, edisi terjemahan oleh Alimandan, *“Sosiologi Perubahan Sosial”*, Jakarta: Prenada Media, 2004
- Tarigan, Robinso, *Perencanaan Pembangunan Wilayah*, Bumi Aksara, Jakarta, 2004.
- Taufiq, Andrianto Tuhana, *Audit Lingkungan*, Global Pustaka Utama, Yogyakarta, 2002.
- Thoha, Mahmud, “Globalisasi: Antara Harapan dan Kecemasan” dalam Mahmud Toha, *Globalisasi, Krisis Ekonomi dan Kebangkitan Ekonomi Kerakyatan*. Jakarta: Pustaka Quantum, 2002.
- Thohir, A. Kaslan, *Butir-Butir Tata Lingkungan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1991.
- Thohir, Mudjahirin, *Wacana Masyarakat dan kebudayaan Jawa Pesisiran*. Semarang: Penerbit Bendera, 1999.
- Tio, Jongki, *Kota Semarang dalam Kenangan*, Editor Victor Swanatayuda. Semarang: Angkatan Bersenjata Jateng – Kartika – Jawa Pos, Tanpa Tahun.
- Topatimasang, Roem dkk. (Penyunting), *Mengubah Kebijakan Publik*. Yogyakarta: INSIST Press, 2005.
- Triyoso Putri, Etikawati, <http://www.arsitekturindis.com/index.php/archives/category/arsitek-indis/>.
- Truman, A. Hartshorn, *Interpreting the City, An Urban Geograpy*. John & Sons, 1980
- Tucker, Mary Evelyn, & John A. Grim, *Agama, Filsafat, & Lingkungan Hidup*, Kanisius, Yogayakarta, 2003
- Unger, M. Roberto, *The Critical Legal Studie Movement* (1983).
- Van Peursen C.A., *Fakta Nilai, Peristiwa: Tentang Hubungan antara Ilmu Pengetahuan dan Etika*, Gramedia, Jakarta, 1990.

- Veeger, K.J. *Realitas Sosial: Refleksi Filsafat Sosial atas Hubungan Individu-Masyarakat dalam Cakrawala Sejarah Sosiologi*, Jakarta: PT Gramedia.
- Wahana, Paulus. *Nilai: Etika Aksiologi Max Scheler*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2004.
- Warassih, Esmi. “Metode penelitian Bidang Ilmu Humaniora”, *Bahan Pelatihan Metodologi Penelitian*, Semarang: Bagian Hukum dan Masyarakat UNDIP, 1999.
- Warassih, Esmi. “Pengaruh Budaya Hukum terhadap Fungsi Hukum” dalam Satjipto Rahardjo (Ed). *Hukum dalam Perspektif Sosial*. Bandung: Penerbit Alumni, 1981.
- Warassih, Esmi. *Pranata Hukum: Sebuah Telaah Sosiologis*, diedit oleh Karolus Kopong Medan dkk. Semarang: PT. Suryandaru Utama, 2005.
- Warrasih, Esmi, “Metode penelitian Bidang Ilmu Humaniora”, *Bahan Pelatihan Metodologi Penelitian*, Semarang: Bagian Hukum dan Masyarakat UNDIP, 1999.
- Waters, Malcolm, *Modern Sociological Theory*. London-Thousand Oaks-New Delhi: SAGE Publications, 1994.
- Weston, Paul M. *Supervision in The Administration of Justice Police Corrections Courts*, Springfield, CH. C. Thomas, 1965.
- Wibowo, “Globalisasi, Kapitalisme Global dan Matinya Demokrasi” *Artikel Harian Kompas*, 3 Maret 2002.
- Widodo, Bambang Eka Cahya, “Perencanaan Partisipatif dan Perubahan Paradigma Pemerintahan” dalam Alexander Abe, *Perencanaan Daerah Partisipatif*. Yogyakarta: Penerbit Pembaruan, 2005.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: Penerbit ELSAM & HUMA, 2002.
- Wilson, Alex, et.al., *Green Development: Integrating Ecology And Real estate*, John Wiley & Sons, Inc., New York, 1998.
- Wisnu, Arya Wardhana, *Dampak Pencemaran Lingkungan*, Yogyakarta: penerbit Andi, 2004.
- Zahnd, Markus, *Perancangan Kota Secara Terpadu, Teori Perancangan Kota dan Penerapannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1999.

## ARTIKEL

Harian Umum Kompas, 27 Februari 2006.

- Majalah Prisma, LP3ES, Vol. No. 2 tahun 1994.
- N.N., “Banjir Kuasai Ibu Kota”, *Berita Harian Kompas*, 3 Februari 2007
- N.N., “Banyak UU Tanpa Kajian: Tidak Ada Desain Besar Legislasi Nasional, Banyak Tumpang Tindih”, *Harian Umum Kompas*, 8 Mei 2006.
- N.N., “Hukum Memang Tidak Adil”, *Artikel Harian Kompas*, 8 Januari 2004.
- N.N., “IPU Penuhi Permintaan Warga: Buat Jalan Kampung di RW 7”, *Berita Harian Suara merdeka*, 22 September 2007.
- N.N., “Jakarta Darurat”, *Berita Harian Kompas*, 5 Februari 2007.
- N.N., “Masalah Lingkungan: Hanya 10 Kabupaten/Kota yang Jalankan RTRW”, *Harian Umum Kompas*, 27 Pebruari 2006.
- N.N., “Orang Jakarta tenggelamkan jakarta”, *Artikel Harian Kompas*, 31 Januari 2002.
- N.N., “Rubrik Seputar Semarang”, *Berita Suara Merdeka*, Edisi 71 Th II, 4 s/d 10 Januari 2005,
- N.N., “Warga Sulanji Atas Segel Begu Milik PT IPU”, *Berita Harian Suara Merdeka*, 16 September 2007.
- Program Magister Ilmu Lingkungan Undip, *MIL-UNDIP dalam Liputan Media Massa*, 2001.

## **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

- Undang-undang Nomor 16 Tahun 1985 *Tentang Rumah Susun*.
- Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 *Tentang Pemerintahan Daerah*, Sinar Grafika, 199.
- Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 *Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup*.
- Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 *Tentang Penataan Ruang*.
- Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 atas perubahan Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 *tentang Penataan Ruang*.
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 *Tentang Undang-undang Pokok-Pokok Agraria*.
- Bagian Hukum dan ORTALA, *Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang Nomor 5 Tahun 1981 tentang Rencana Kota Semarang Tahun 1975 - 2000 (Rencana Induk Kota Semarang)*, Semarang: Lembaran Daerah Kotamadya Tingkat II Semarang, Seri D No. 1 Tahun 1984.



Bagian Hukum Kotamadya Dati. II Semarang, Perda Daerah Kotamadya Dati II Semarang Nomor 02 Tahun 1990 tentang Perubahan Pertama Perda Kotamadya Dati II Semarang Nomor 5 Tahun 1981 tentang Rencana Kota Semarang Tahun 1975 sampai Tahun 2000.

Himpunan Peraturan Perundang-undangan Pertanahan Tahun 2000: Dilengkapi PP. Tentang Tata Ruang, PP. Tentang PBB dan BPHTB, Keputusan Menteri Keuangan Tentang BPHTB.

Keputusan Menteri Negara Perumahan Dan Permukiman Nomor 06/KPTS/M/1999 Tentang *Pengadaan Perumahan dan Permukiman Dengan Dukungan Fasilitas Kredit Pemilikan Kavling Siap Bangun*, Kredit Pemilikan Rumah Sangat Sederhana dan Kredit Pemilikan Rumah Sederhana.

Keputusan Menteri Negara Perumahan dan Permukiman Nomor 06/KPTS/M/1999 Tentang *Pengadaan Perumahan dan Permukiman*.

Keputusan Presiden Nomor 63 Tahun 2000 Tentang *Badan Kebijakan Pembangunan Perumahan dan Permukiman Nasional*.

Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 1999, tentang *Rencana Detail Tata Ruang Kota ( RDTRK ) Kota Semarang*.

Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1981, *Tentang Rencana Kota Semarang Tahun 1975 sampai Tahun 2000*.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2000 Tentang *Tingkat Ketelitian Peta Untuk Penataan Ruang Wilayah*

Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 1997 *Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional*.

Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1996 *Tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban, serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang*.

Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 1999 *Tentang Kawasan Siap Bangun dan Lingkungan Siap Bangun Yang Berdiri Sendiri*.

Permendagri Nomor 8 Tahun 1998 Tentang *Penyelenggaraan Penataan Ruang*.

## INDEKS

### A

A. Michael Haberman, 64  
 Abdul Manan, 12, 69, 72, 75, 88, 130, 136, 166, 341, 345  
 Achamd Ali, 12  
 Afdol, 13, 81, 409  
 AFTA, 13, 94  
 Agus salam, 14, 99  
 Agus Salim, 12, 61, 70  
 Aksiologi, 14, 114, 426  
 Al Andang L. Binawan, 16  
 Alimandan, 12  
 Andre Ata Ujan, 16, 147, 393  
 Aspek Pengubah hukum, 12  
 Auxillary judge, 12, 76

### B

Backword looking, 12  
 Barda Nawawi Arief, 13, 94  
 Bertens, 417  
 Birokrasi penegakan hukum, 15  
 Boaventura de Sousa Santos, 14, 98  
 Bonnie Setiawan, 13, 96  
 Bredemeir, 14  
 Bruce L. Berg, 14, 102, 333

### C

Ciri Ralasional, 16

### D

Dampak Pembuatan Hukum, 16, 164  
 Dampak Pergeseran Kebijakan, 7, 9, 16, 170, 380  
 Denzin, 61, 417

### E

Eco-labeling, 13  
 Edmund Husserl, 16, 155, 156, 376  
 Edwin M. Schur, 12, 69, 85, 423  
 Eko Budihardjo, 17, 10, 23, 26, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 194, 195, 196, 232, 239, 244, 245, 298, 419

Emanuel Kant, 14, 114

Esmi Warassih, 2, 4, 12, 69, 81, 82, 83, 84, 88, 98, 120, 121  
 Estetis yuridis, 16  
 Etika, 7, 14, 112, 113, 114, 115, 411, 418, 419, 421, 425, 426  
 Etis yuridis, 16

### F

Fenomenologis, 7, 16, 155  
 Filsafat Hukum, 12, 77, 115, 136, 420, 421, 422  
 formal-rasional, 14, 97, 325  
 Forward looking, 12  
 FX. Adji Sameko, 14

### G

GATT, 13, 94  
 Geertz, 10, 16, 161, 213, 216, 217, 415  
 Genaral Agreement on Tarif and Task, 13  
 Gene Sharp, 16, 143  
 George Lodge, 13  
 Grand Accident, 17

### H

Harmonisasi hukum, 13  
 Hoebel, 12, 68  
 Hukum Ekonomi, 13, 94, 416  
 Hukum Keluarga, 12  
 Hukum modern, 14, 148  
 Hukum Responsif, 16, 151, 413

### I

Ian Craib, 15, 123, 328  
 Ideologi Pancasila, 13  
 Ilmu Humaniora, 426

### J

J. Lexy Moleong, 63  
 Jeremy Bentham, 15, 128, 129, 322  
 Jimly Asshiddiqie, 13, 95  
 Joel B. Grossman, 12, 71, 73, 74, 75, 76, 78, 79, 86, 87, 88, 413

## K

Kapitalisme global, 13, 96  
Kapitalisme hukum, 14  
Keadilan sosial, 16  
Kebijakan tata Ruang, 12  
Kebijaksanaan Hukum, 14  
Kekuatan non hukurn, 14  
Kekuatan personal, 15  
Kekuatan sosial, 15  
Kekuatan global, 14  
Kepentingan Kapitalisme, 14  
Klaten, 13, 80, 81, 208, 414  
Kopong, 61, 63

## L

Laissez-faire, 13  
Law Enforcement, 14, 102, 333, 411  
Lawrence Friedman, 14, 88, 98  
LB. Wyasa Putra, 15  
Legal capitalism, 14  
Legal culture, 14  
Legal Development, 14, 100, 171, 423  
Legal System, 14, 100, 415, 420  
Legislasi, 3, 7, 16, 18, 24, 36, 128, 144, 145, 147, 318, 322, 392, 400, 402, 411, 427  
Legislasi Hukum Modern, 7, 16, 147  
legislatif, 15, 65, 115, 124, 149, 164  
Lexy Moleong, 63  
Liberalisme ekonomi, 14  
Liberalisme progresif, 14  
Lili Rasjidi, 15, 123, 124, 127, 136, 328  
Lincoln, 417  
Logika hukum, 12  
Logis yuridis, 15

## M

Mahmud Thoha, 14, 103, 104, 105, 108  
Marc Galanter, 16, 148  
Maria Sumardjono, 16, 166, 167, 169  
Mary H. Grossman, 12, 71, 73, 74, 75, 76, 78, 79, 86, 87, 88, 413  
Masyarakat nagarigung, 17  
Max Weber, 14, 30, 97, 158, 161, 325  
Mikkelsen, 16, 138, 420  
Muchtar Kusuma Atmadja, 12

Muladi, 13, 93, 94, 420  
Multilateralisme, 13  
Multinational coorporations, 14  
Mulyana W. Kusuma, 14, 102, 334

## N

Nebraska Supreme Judicial, 12, 76  
Neo-Liberalisme, 13  
Ng. Soebakti Poesponoto, 417  
Norbert Wiener, 15, 123  
Norman K. Denzin, 417  
Notohamidjoyo, 14, 115, 372, 420

## P

Paradigma, 6, 13, 37, 40, 61, 77, 90, 137, 195, 415, 418, 422, 423, 427  
Parson, 14, 102, 375  
Partisipasi masyarakat, 16, 397  
Paulus Wahana, 14, 114  
Pedoman kebijakan, 14  
Pelaksana birokrasi, 14  
Pembuatan hukum, 12, 15, 117, 134  
Pendekatan Fungsional, 12  
Pergeseran normative, 16  
Pergeseran filosofis, 16  
Perubahan Hukum, 7, 14, 89, 98, 100, 102, 109, 112, 155  
Perubahan Sosial, 6, 7, 12, 21, 70, 71, 72, 74, 99, 111, 345, 419, 422, 423, 424, 425  
Peter Hall, 17, 179, 188  
Piotr Sztompka, 12, 70  
Podgorecki, 13, 46, 47, 78, 79, 421  
Pranata Hukum, 12, 69, 426  
Prevention of crime, 13  
Prinsip asketik, 15, 129  
Prinsip Legislasi, 15  
Psikologi sosial, 13

## R

R.B. Web, 61  
R.G. Burgers, 63  
Racmadi Djoko Soemadio, 12  
Rativikasi, 13  
Realitas kebersamaan, 16  
Reliabilitas, 62  
Restrukturisasi ekonomi, 13

Richard T. La Piere, 12, 75  
Robert B. Seidman, 15, 50, 82, 88, 98,  
120, 121, 123, 134, 135, 141, 165  
Robert H. Lauer, 12, 21, 70  
Robinson, 16, 130  
Rule of law, 13

## S

Sarana pengubah masyarakat, 12  
Satjipto Rahardjo, 12, 28, 29, 57, 73, 74,  
76, 77, 78, 81, 82, 83, 84, 85, 91, 99, 101,  
102, 111, 116, 120, 132, 133, 134, 135,  
136, 148, 150, 325, 326, 333, 345, 415,  
426  
Schuyt, 16, 78, 135  
Shimahara, 61  
Sistem hukum, 12, 13, 16, 148, 149  
Sistem hukum modern, 16, 148, 149  
Sistem Nilai, 13  
Social Change, 12, 29, 70, 71, 73, 74, 75,  
76, 78, 79, 87, 88, 413, 414, 425  
Social engineering, 12  
Sociological jurisprudence, 12  
Soejono Soekanto, 13  
Soetandyo Wignyosoebroto, 12, 325  
Sosiologi Hukum, 13, 77, 91, 410, 415,  
421, 424  
Sosio-psikologi, 13  
Sri Redjeki, 13, 94, 107, 108, 109, 416  
Status quo, 12  
Structural adjustment, 13  
Struktur sosial budaya, 10, 17, 217  
Studi Hukum Kritis, 14, 97, 150, 152,  
325, 326, 417, 423

Sturktur masyarakat, 14  
Sub sistem budaya, 15  
Sub sistem politik, 15  
Sub-sistem sosial, 14, 125

## T

Talcott Parsons, 15, 26, 50, 111, 123, 327,  
416  
Tatanan hukum, 12, 76, 148, 321  
Teori cybernetics, 15  
Teori Perundangan-undangan, 15  
Teori sosial modern, 15  
The end Globalization, 13  
The independence of the judiciary, 13  
The role of laweyers, 13  
The treatment of Offenders, 13  
Thomas Aquinas, 15, 128  
Trasymashus, 14, 101  
Triangulasi, 62, 63  
Triangulasi data, 62  
Triangulasi metode, 63  
Triangulasi teori, 63

## U

Undang-undang Bagi Hasil, 13, 80, 81,  
414  
Undang-Undang Perkawinan, 13, 81  
Universitas Diponegoro, 3, 4, 5, 13, 80,  
81, 94, 97, 175, 224, 229, 413, 414, 418,  
420, 425  
Validitas, 60

## Y

Yehezkel Dror, 12, 70, 71, 72, 73, 74, 75,  
76, 78, 79, 87, 88, 345, 424

